





Revista iapem

Número 84, Enero-Abril, 2013

Administración Pública de Ciudades y Municipios. Presente y Futuros



Instituto de Administración Pública del Estado de México

© **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*), Jorge Villegas (*Acatlán*),
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: 04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM, impresa en Toluca, México

Marzo, 2013

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 84, Enero-Abril, 2013

Administración Pública de Ciudades y Municipios. Presente y Futuros

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 7 |
| <i>Desarrollo institucional en el Estado de México. Gobiernos municipales eficaces y eficientes</i> Efraín Ángeles Ruiz y Leobardo Perdomo Arreola | 11 |
| <i>En qué gastan los Municipios Mexiquenses. El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010</i> Roberto Moreno Espinosa y Jorge Enrique Pérez Lara | 37 |
| <i>Aportes de la prospectiva territorial a la administración pública. Sostenibilidad cultural en Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México</i> Jonathan Alejandro Correa Ortiz | 63 |
| <i>Capacidad de las autoridades locales en la construcción del futuro de la educación en el Municipio El Colegio, Departamento de Cundinamarca, Colombia</i> Carlos Fernando Bedoya Riveros | 91 |
| <i>La crisis como excusa</i> Jordi Serra | 107 |
| <i>Competencias del administrador público: de la enseñanza a la praxis</i> Oswaldo Cruz Villalobos | 111 |

| | |
|---|-----|
| <i>El carácter político de las sanciones administrativas</i> | |
| Magdalena Iglesias Velasco | 129 |
| <i>La administración de las ciudades hacia el futuro. El regreso del Estado</i> | |
| Mario Ramírez Chávez | 145 |
| HERRAMIENTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | |
| <i>Reflexiones sobre el servicio profesional de carrera</i> | |
| David Alonso Figueroa Hernández | 163 |
| RESEÑAS | |
| Omar Guerrero, <i>La Administración Pública en Gran Bretaña.</i> | |
| <i>Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica</i> | 177 |
| Sergio Montero Olivares | |
| Díaz Santana Héctor (coord.), <i>Retos y perspectivas de los municipios</i> | |
| <i>en México</i> | 181 |
| Guillermina Baena Paz | |
| AGENDA GLOBAL | 187 |
| <i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i> | 195 |
| <i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM.</i> | 201 |

Presentación

La vocación municipalista es la característica de la política actual del Estado de México, sobre ese punto la tarea que tiene el estado de México y el país en general es inmensa. Ha sido sin duda una de las áreas más descuidadas como tercer nivel de gobierno. De ahí que en el momento actual se presenten muchos problemas por la falta de atención. Entre ellos destaca la deuda inmensa que tienen los municipios que se refleja en su falta de experiencia para la planeación, la falta de asesoría, la falta de capacidad.

Así que todo estudio sobre municipios es fundamental para avanzar en su desarrollo y los administradores públicos han de poner más cuidado en las carencias y los excesos municipales. Todo con la idea de mejorar su calidad de vida.

La *Revista IAPEM* ha puesto énfasis en el estudio de los municipios, de ahí que este número lo dedique en su mayor parte al análisis de la situación de los municipios desde diferentes puntos de vista.

Así, Efraín Ángeles Ruiz y Leobardo Perdomo Arreola escriben sobre gobiernos municipales eficaces y eficientes. Partiendo de la década de los ochentas, señalan la incapacidad del Estado para la atención municipal a las demandas ciudadanas y ahora se hacen esfuerzos para dinamizar el desarrollo institucional de los municipios. Los autores realizan un análisis de estas acciones y promueven un programa de trabajo para implementarlo en la administración pública municipal de la entidad que facilite el logro de este objetivo.

Roberto Espinosa y Jorge Enrique Pérez Lara abordan la situación financiera de los municipios más poblados de la zona oriente del Estado de México (Chalco,

Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco) en el periodo de 1998 a 2010, con el fin de descubrir y entender las implicaciones que tuvo la creación del Ramo 33 en el comportamiento de las finanzas municipales.

Ante el espinoso problema sobre el gasto de los Municipios Mexiquenses, se realiza un análisis sobre el destino que han tenido los recursos manejados por las administraciones públicas locales. Se trata de comprender si el incremento de los recursos disponibles se ha traducido en mayor inversión y acciones sociales en beneficio de la población o si, por el contrario, solamente han servido para cubrir los gastos operativos de esos municipios.

Un excelente estudio de Jonathan Correa Ortiz presenta las particularidades del Valle de Chalco y configura su futuro mediante la sostenibilidad cultural enfocando los aportes desde la perspectiva territorial a la administración pública. El artículo se enfoca en dos aspectos: el municipio como motor de desarrollo local a partir de definir una identidad cultural del territorio; y la administración pública como mediación para implementar políticas públicas que logren concebir un desarrollo particular de los grupos culturalmente diferenciados. Finalmente, para afrontar y actuar en dicho contexto social, se valoran las aportaciones del enfoque de la perspectiva territorial y de la noción de sustentabilidad cultural. Estas perspectivas, en conjunto, enriquecen e innovan los estudios y perspectivas de la administración pública en el siglo XXI.

Como estudio comparativo sobre la capacidad de las autoridades municipales para construir el futuro de la educación, tenemos el análisis que hace Carlos Bedoya sobre el Municipio El Colegio del Departamento de Cundinamarca, en Colombia. El investigador Bedoya Riveros dirige y desarrolla un estudio prospectivo y estratégico de la educación en el municipio con un horizonte de diez años (2010-2020), en el cual se identifican por los expertos y los actores seis variables estratégicas en un escenario posible y realizable. En la primera década del siglo veintiuno los cambios acaecidos en el contexto educativo Colombiano no han podido desprenderse de la herencia introducida y aunque con otros actores, tiempos y circunstancias, los resultados de los procesos educativos no son muy diferentes a los señalados en el artículo.

La sección que abre el espectro a lo teórico, reflexivo y aleccionador se presenta con el artículo de Jordi Serra sobre “La crisis como excusa”, donde el autor afirma que la crisis no se debe usar como pretexto, sino como oportunidad para el cambio y la construcción del futuro. En momentos de crisis la humanidad ha salido adelante con los mayores descubrimientos e innovaciones. Los grandes retos inician con pequeños fenómenos emergentes que detectados a tiempo pueden controlarse antes de volverse problemas urgentes.

El artículo del doctor Osvaldo Cruz, con su experiencia en la administración, toca el problema de las Competencias del administrador público, hablando de la enseñanza a la praxis. En él plantea la necesidad de iniciar las transformaciones estratégicas para inducir cambios oportunos orientados a las competencias laborales dado que el tema es nuevo en el sector público mexicano. El cambio implica la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, asegura el autor.

Magdalena Iglesias señala de manera contundente los problemas que tienen las sanciones administrativas cuando son mal aplicadas por situaciones políticas, por ignorancia o por ineptitud y nos hace reflexionar sobre las consecuencias del mal manejo de los Órganos Internos de Control; por ello, dice la autora y con el afán de tener una visión proactiva en la reconstrucción de nuestras instituciones, se plantean algunas sugerencias que pueden ser muy útiles para el actual gobierno donde demostraría haber aprendido de los errores anteriores.

Mario Ramírez nos lleva hacia un tema que se empieza a enfrentar de manera tímida pero que se está volviendo urgente, sobre la administración de las ciudades hacia el futuro; escarba en los orígenes encontrando un trabajo muy interesante del zacatecano Luis de la Rosa, quien reflexiona la necesidad de los desafíos de forjar una nación entre los escombros del imperio español y el difícil y doloroso parto del Estado Mexicano decimonónico. El autor nos sorprende con el planteamiento del regreso del Estado. El regreso del Estado implica una revalorización de la política y la administración pública, del rescate de lo público como construcción colectiva. Ello desemboca en la recuperación del Estado y de su vocación de constructor de futuro. Y también implica una nueva valorización del papel que juega y deberán jugar las ciudades ante los retos del futuro, siendo la ciudad el actor central donde convergen los procesos de globalización y localización dando cabida a la glocalización.

En la sección Herramientas de la Administración Pública tenemos un interesante artículo de David Figueroa que nos conduce por el origen, evolución y resultados del Servicio Civil de Carrera y culmina con una propuesta necesaria para que los altos funcionarios se sometan también a este procedimiento.

En las reseñas tenemos la de un libro que recientemente ha publicado el IAPEM del doctor Omar Guerrero, quien de manera característica hace un estudio sobre la Administración Pública en Gran Bretaña: *Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. La reseña la elabora Sergio Montero y comenta sobre el autor. Como destacado investigador, Omar Guerrero identifica el momento en que Gran

Bretaña se erigió como fuente de donde emanaron las corrientes neogerenciales que inundaron el orbe entero. Una historia de la administración pública desconocida en la cual Omar Guerrero abre una veta pionera.

Una reseña más de un texto importante coordinado por Héctor Díaz Santana sobre *Retos y perspectivas de los municipios en México*, una obra colectiva que viene a llenar vacíos del tema. Analiza el problema de los municipios en México a partir de veinticinco diferentes voces, autores que se presentan en diferentes bloques temáticos. El sentido del libro es mostrar una serie de alternativas de gestión pública para el ámbito municipal y en particular integrar las voces de la academia para las acciones de gobierno.

Finalmente, la Agenda Glocal con una síntesis del Segundo Informe de actividades del IAPEM a cargo de su presidente, el M. en C. Mauricio Valdés, con la presencia del gobernador del estado, Eruviel Avila Villegas, quien fue nombrado en la Asamblea de Asociados como Presidente Honorario del IAPEM

Dra. Guillermina Baena Paz

Desarrollo institucional en el Estado de México. Gobiernos municipales eficaces y eficientes

*Efraín Ángeles Ruiz**

*Leobardo Perdomo Arreola***

Resumen

Los esfuerzos del Estado Mexicano orientados a fortalecer el ámbito de gobierno municipal para mejorar su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, que datan de la época de los ochentas, no han logrado cristalizar su cometido; en la época actual se registran esfuerzos promovidos por el gobierno federal y los estados para dinamizar el desarrollo institucional de los municipios.

El presente artículo realiza un análisis de estas acciones y promueve un programa de trabajo para implementarlo en la administración pública municipal de la entidad que facilite el logro de este objetivo.

Palabras Clave

Desarrollo Institucional, descentralización administrativa, municipio responsable, eficacia, transparencia, calidad, rendición de cuentas, Agenda Desde lo Local, Premio Nacional al Desarrollo Municipal.

Abstract

Mexican state efforts guided to fortify the field of local government to improve its response capacity to citizen demands, which date back to the 80's, have failed to crystallize their duties, at the present time efforts promoted by the federal government and the states are recorded to streamline the institutional development of city councils.

This article analyzes these actions and promotes a work program to implement in the public municipal entity that facilitates the achievement of this objective.

Words Key

Institutional development, administrative decentralization, municipality responsible, effectiveness, transparency, quality, accountability, Agenda Desde lo Local, Premio Nacional al Desarrollo Municipal.

* Maestro en Administración y Políticas Públicas, Subdirector de Innovación y Calidad, H. Ayuntamiento de Toluca, México. efrain_angeles@hotmail.com).

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Jefe del Departamento de Calidad y Certificación, H. Ayuntamiento de Toluca, México. leobardo_perdomo@hotmail.com.

Introducción

Es lugar común pero además una verdad incontrastable que el municipio es la autoridad más cercana al ciudadano, y es que salvo los municipios que se asientan en grandes metrópolis, el presidente municipal es un ciudadano con el que sus gobernados pueden tener trato directo y continuo y por ende es el receptor de todo tipo de peticiones, tanto aquellas que son propias de su ámbito de gobierno como las que corresponden a otras esferas y poderes.

En ambos casos, el munícipe debe tener una respuesta; en las que no le competen, adoptando el papel de gestor y en las que por ley debe atender, generará una respuesta y acciones directas y para esto requiere desarrollar un aparato administrativo eficaz y eficiente. Para tal fin se ha creado el concepto de desarrollo institucional.

En la legislación que regula el ámbito de gobierno municipal en el Estado de México, ejecutar programas de desarrollo institucional es una obligación del presidente municipal, de cuyos avances y resultados debe dar cuenta en sus informes anuales de gobierno; por lo anterior resulta pertinente el estudio del tema y es necesario generar metodologías y herramientas técnicas de fácil aplicación en las administraciones municipales de nuestra entidad.

El presente artículo contiene un análisis de las acciones que en la materia se aplican en el Estado de México y ofrece una propuesta de programa de trabajo para su aplicación en el ámbito municipal.

Consideraciones teóricas generales

En 1824 la figura del municipio naciente en el Estado Mexicano quedó enmarcada en un excesivo centralismo del poder gubernamental y administrativo, producto de la ausencia de capacidad y autonomía en materia de la gestión pública.

Nuestro sistema general de gobierno, creado por mandato de la Constitución de 1824, carece en realidad de las características propias de un verdadero y auténtico federalismo que permita el desarrollo de las regiones y estados federados. A pesar de la clara definición del federalismo que existe en nuestra Carta Magna, es un hecho que el pacto federal se ha visto desfasado en la realidad actual, debido principalmente a la escasa descentralización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios.

Desde la denominada Reforma Municipal impulsada por el Gobierno Federal en el año de 1983, que trajo como resultado la modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han venido desarro-

llando diferentes programas en los tres ámbitos de gobierno para hacer realidad las intenciones de dicha reforma, en el sentido de hacer de la instancia de gobierno municipal un verdadero promotor del desarrollo regional que transitará de su típico papel de prestador de servicios públicos, a un ente promotor del desarrollo económico y social mediante el fortalecimiento de su hacienda municipal.

La corriente municipalista que venimos comentando pondera la descentralización como necesidad política administrativa y financiera de transferir a los estados y municipios recursos y atribuciones, con la intención de impulsar una descentralización profunda, gradual, ordenada y eficaz para la redistribución de competencias entre la Federación, los estados y municipios, reconociendo en este último la función de gobierno directo de la comunidad para fortalecer su capacidad política, jurídica, administrativa y financiera para el cumplimiento de sus tareas.

Se reconocen como objetivos de las reformas constitucionales aludidas los siguientes.

- El fortalecimiento de la hacienda pública municipal,
- La vigorización de la autonomía política del municipio, y
- Reconocer la realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa (Pérez Partida, p. 18).

Desde esta perspectiva del quehacer municipal, se considera el aspecto financiero como el elemento imprescindible de desarrollo que habrá de permitir dichas acciones y determinar los rubros y funciones que podrán ser realizadas de manera más eficiente y menos costosa por los gobiernos estatales y municipales. El objetivo final de la descentralización administrativa consistirá en una racionalización de estructuras y procesos de la Federación y los estados en beneficio de los municipios.

Desde un contexto teórico, el proyecto federal busca configurar un escenario nacional de municipios con mayores responsabilidades públicas, con mayor participación en el desarrollo nacional y estatal mediante la preparación y ejecución de planes y programas que impulsen el desarrollo económico regional y sectorial respondiendo cabalmente a las exigencias de bienestar de la comunidad.

Quehacer municipal en el Estado de México

En lo que respecta al Estado de México y acorde al contexto nacional se señala a la descentralización como una estrategia fundamental que habrá de permitir al

municipio cumplir con sus responsabilidades sociales, al recibir mayores recursos y facultades para ello.

Se reconocen los avances que ha registrado el municipio mexicano con las reformas del artículo 115 constitucional; mismas que han coadyuvado, en cierta medida, a la eficiencia y eficacia de la gestión municipal en particular, aunque por otro lado se acepta que, respecto a la autonomía financiera, todavía existe una sensible insuficiencia de recursos para el cumplimiento de sus atribuciones.

La situación que viven los gobiernos municipales a tres décadas de la reforma municipal, es que distan mucho de ser administraciones públicas eficientes en el desempeño de las competencias a su cargo, prevalece la endémica escases de recursos, la baja profesionalización y capacitación de sus servidores públicos y la carencia de tecnologías de la información y comunicación, adecuadas para procesar las demandas de sus ciudadanos, entre otros aspectos no menos necesarios.

Acciones en curso en materia municipal

Bajo este estado de cosas, el gobierno federal y el Estado de México impulsan dentro de su ámbito de competencia, programas orientados a dotar al nivel de gobierno municipal de mayor capacidad de gestión, a efecto de que pueda atender de mejor manera su responsabilidad como la instancia gubernamental de mayor cercanía con los ciudadanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se plantea como uno de sus objetivos superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional, a través de las estrategias siguientes:

- Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.
- Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los ámbitos de gobierno.

- Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.¹

Por su parte, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 propone construir un gobierno municipalista donde en estricto respeto a la autonomía municipal, el Gobierno del Estado de México fortalezca a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y más aún, lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente.

Con lo anterior se pretende coadyuvar en la vinculación y la articulación de las tres esferas de gobierno en programas y proyectos de desarrollo, los cuales sean un instrumento de apoyo para fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios, principalmente de aquellos cuyas limitaciones de recursos son un impedimento para garantizar de manera eficiente el logro de las metas en la ejecución de los diversos programas a cargo de los gobiernos municipales.

Dentro de sus propuestas destacan las siguientes:

- Impulsar el fortalecimiento de los municipios en materia de planeación, de programación, de presupuestación y de evaluación, mediante el mejoramiento de sus sistemas de información prospectiva.
- Colaborar con los municipios en la adopción de tecnologías de la información para la gestión pública municipal en beneficio de la ciudadanía.
- Fomentar la homologación de los trámites y servicios en los municipios.

A. Desarrollo Institucional; marco legal y concepto

Las acciones a cargo de los gobiernos federal y estatal reseñadas antes giran en torno del concepto de desarrollo institucional.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 128, señala como atribución de los presidentes municipales la de realizar acciones tendientes al desarrollo institucional del ayuntamiento e informar sobre el particular en los términos que la ley señale.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al precisar como atribución del presidente municipal la de promover el desarrollo institucional del

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, eje 2 (Economía Competitiva y Generadora de Empleos), apartado nueve (Desarrollo Regional Integral), objetivo 13, estrategia 13.1, 13.2 y 13.6. www.presidencia.gob.mx
Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, eje transversal (Gobierno Municipalista), página 171.

ayuntamiento, define a éste como el conjunto de acciones sistemáticas que hagan más eficiente la administración pública municipal mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, la elaboración de planes y programas de mejora administrativa, el uso de tecnologías de la información y comunicación en las áreas de gestión, implantación de indicadores del desempeño o de eficiencia en el gasto público, entre otros de la misma naturaleza.

La Ley en cita establece que los resultados de las acciones implementadas formarán parte del informe anual que deben rendir los presidentes municipales.

B. Evaluación en los gobiernos locales

Las instituciones gubernamentales adquieren, en el entorno actual, una relevancia especial, al ser prestadoras de servicios oportunos y de calidad, donde se crean espacios para la generación de empleos y se tiene la tarea de fortalecer la capacidad social por su capital humano de hombres y mujeres, quienes al contar con mayor capacidad toman mejores decisiones que permiten la construcción de una sociedad más plural e incluyente.

La administración pública tiene el desafío de desarrollar buenas prácticas de gobierno capaz de refrendar sus logros, en un marco de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad a quien sirve.

A fin de consolidar un modelo de institución deseable, se requiere implementar acciones de seguimiento y evaluación, las cuales ayuden a tomar las decisiones adecuadas para el desarrollo institucional deseado.

Para estos fines es útil el instrumento de evaluación contemplado en la norma ISO 9001:2008 en los gobiernos locales a través de IWA 4:2009 y su norma mexicana NMX-CC-025-IMNC-2010; dicho instrumento se encuentra avalado en la agenda local veintiuno de la Organización de las Naciones Unidas.

Cabe señalar que la “Norma mexicana concuerda totalmente con el acuerdo del Taller Internacional IWA 4:2009 Quality Management Systems–Guidelines for the application of ISO 9001:2008 In local government” (Norma Mexicana p. 55).

En el punto 8.5.3 de la norma mexicana NMX-CC-025-IMNC-2010, Acción preventiva en el gobierno local, indica que el gobierno local necesita tener un procedimiento documentado para el control de sus acciones, el cual permita analizar e identificar las no conformidades potenciales y llevar a la mejora continua del sistema de gestión de la calidad y de los procesos del gobierno local; su metodología se enmarca en el anexo c de la norma y es la siguiente:

C. Sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables

El sistema de diagnóstico es un ejemplo de la metodología para llevar a cabo una evaluación de los gobiernos locales, de tal manera que les permita evaluar integralmente sus condiciones operativas generales, potenciar su estructura administrativa e implementar acciones que les permitan mejorar sus servicios hacia sus ciudadanos como “Gobierno local confiable”.

El objetivo del sistema de diagnóstico es ayudar a los titulares de los gobiernos locales a definir los elementos necesarios para realizar las operaciones mínimas y ofrecer mejoras para asumir sus responsabilidades ante los ciudadanos de forma eficaz y transparente.

El sistema establece un autodiagnóstico basado en 39 indicadores mínimos de gestión, distribuidos en cuatro grandes categorías. Se considera que incluye los servicios que todo gobierno local debería tener para ser confiable en el conjunto de servicios para con sus habitantes.

Las cuatro categorías son:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno,
2. Desarrollo económico sostenible,
3. Desarrollo social incluyente y
4. Desarrollo ambiental sustentable.

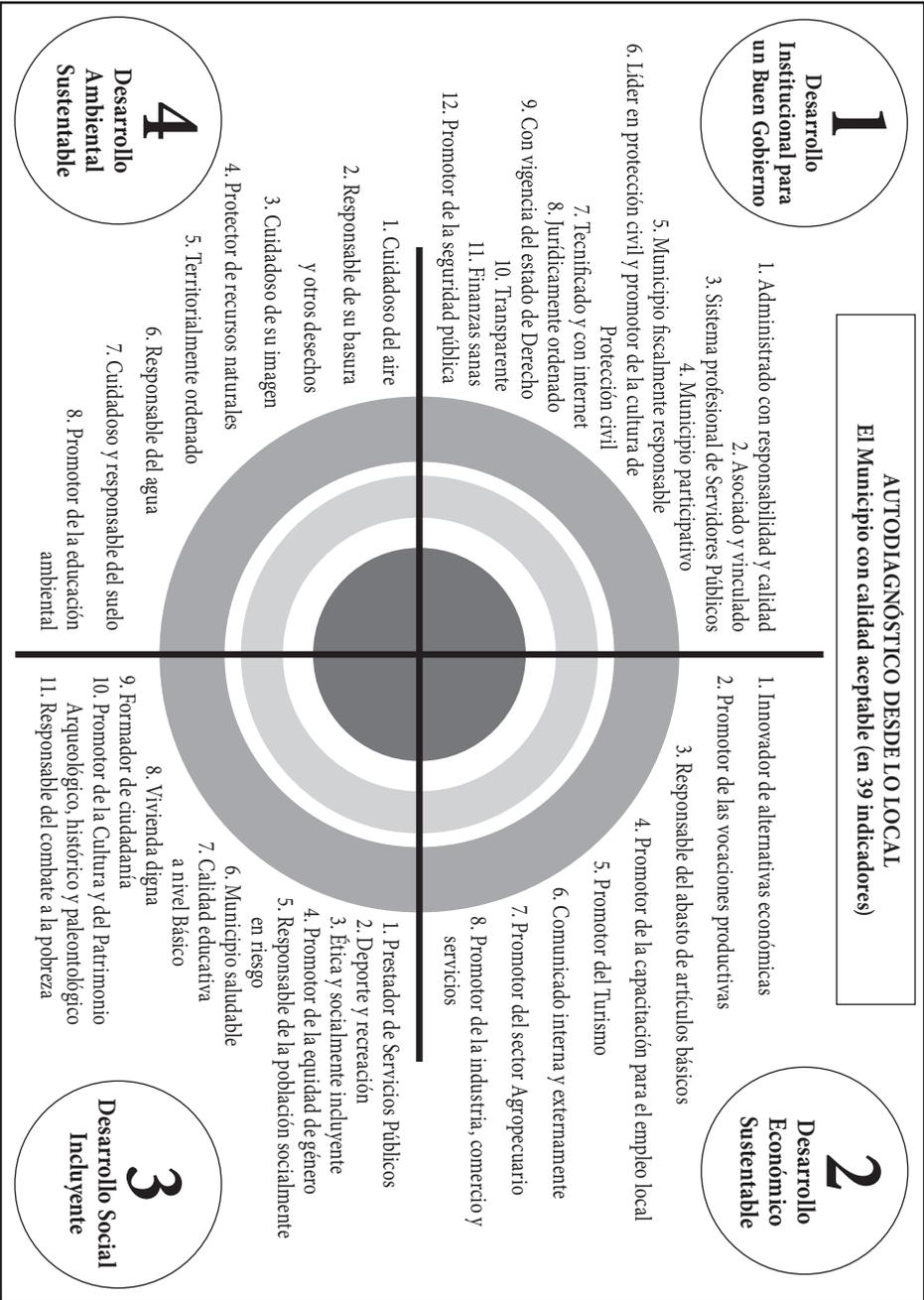
Se debe destacar, que los gobiernos locales podrían variar considerablemente en sus alcances y funciones, según su sistema político y su agenda de gobierno. En este sentido, este modelo deberá ser revisado y modificado para adecuarse a la situación gubernamental específica.

Agenda Desde lo Local

La herramienta que ha venido utilizando el gobierno federal para impulsar el desarrollo institucional de los municipios del país, es el programa denominado *Agenda Desde lo Local*, cuya aplicación comenzó en el año 2004.

La *Agenda Desde lo Local* se constituye en la actualidad como la mejor herramienta para impulsar el Desarrollo Institucional dentro de los municipios.

La *Agenda Desde lo Local* es un programa y metodología desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el



Desarrollo Municipal (INAFED), que se fundamenta en el instrumento de evaluación IWA 4:2009 y la norma mexicana NMX-CC-025-IMNC-2010 descrita antes.

El modelo ajustado para el caso de nuestro país, diseñado por el Consejo Nacional Desde lo Local, que coordina el INAFED, está conformado por 38 indicadores y 298 parámetros de medición; el cuadro de la metodología queda de la manera como se muestra en la página 20:

El propósito de la autoevaluación es que la alta dirección del gobierno local, de manera responsable y voluntaria, identifique el nivel de desempeño en cada uno de los indicadores relevantes.

Los niveles utilizados son “Rojo”, “Amarillo” y “Verde”. El rojo representa las prácticas inaceptables que ningún gobierno local debería tener para considerarse confiable; el amarillo significa que el gobierno local ha realizado algunos esfuerzos para implementar el servicio, y el verde indica que se dan las condiciones mínimas aceptables con las que todo gobierno local debería estar operando para ser considerado confiable.

El programa se concibe para propiciar el desarrollo institucional de los municipios del país, enfocando programas y acciones dentro de los tres órdenes de gobierno hacia áreas de oportunidad identificadas en un autodiagnóstico, y priorizadas por los propios municipios, acorde con a los objetivos estratégicos de sus planes de gobierno.

La agenda constituye un instrumento que fomenta la planeación estratégica en los municipios y fortalece sus capacidades de gestión gubernamental; es una guía sencilla y práctica basada en indicadores y parámetros con tres métricas de medición (rojo, amarillo y verde), según sea el resultado, las autoridades y funcionarios municipales toman las decisiones y acciones que tengan mayor impacto en la ciudadanía.

Es una herramienta que permite que los tres órdenes de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de los ciudadanos y autoridades locales.

Justificación, objetivos y etapas de la *Agenda Desde lo Local*

La agenda es un elemento coadyuvante para establecer un vínculo directo con la ciudadanía, proporcionando lo necesario para su óptimo desarrollo a través de la coordinación de los tres ámbitos de gobierno; siendo los gobiernos locales los que contribuyen el crecimiento, puesto que tienen más contacto con la ciudadanía y deben responder de forma directa a sus necesidades.

El desarrollo institucional dentro de la administración municipal está directamente relacionado con las condiciones en las que se desenvuelve la misma, dotando a la ciudadanía de bienes y servicios públicos eficientes y de calidad.

**Agenda Desde lo Local
2012**

Autodiagnóstico

EJE 1

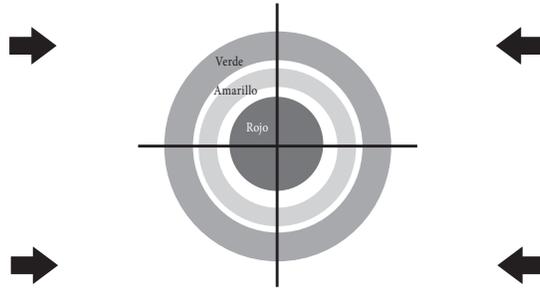
DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO

1. Responsable de su administración financiera
2. Responsable de la seguridad pública
3. Promotor de la protección civil
4. Jurídicamente ordenado
5. Con vigencia del estado de Derecho
6. Transparente
7. Promotor de la participación ciudadana
8. Asociado y vinculado
9. Planeado y organizado
10. Promotor de la profesionalización de sus funcionarios
11. Tecnificado y con internet

EJE 2

DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

1. Promotor de alternativas económicas
2. Promotor de las vocaciones productivas
3. Responsable de promover el abasto de artículos básicos
4. Promotor de la capacitación para el empleo local
5. Promotor del turismo
6. Comunicado interna y externamente
7. Promotor del sector agropecuario
8. Promotor de la industria, comercio y servicios



EJE 4

DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE

1. Cuidadoso del aire
2. Limpio y responsable de sus residuos
3. Cuidadoso de su imagen
4. Protector de la conservación de sus recursos naturales
5. Territorialmente ordenado
6. Promotor del cuidado del agua
7. Promotor del cuidado del suelo
8. Promotor de la educación ambiental

EJE 3

DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE

1. Responsable de la población socialmente en riesgo
2. Responsable del combate a la pobreza
3. Promotor de la salud
4. Promotor de la calidad educativa a nivel básico
5. Con vivienda digna
6. Promotor de la igualdad entre mujeres y hombres
7. Promotor del desarrollo de la juventud
8. Promotor del deporte y la recreación
9. Promotor de la cultura, el patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico.
10. Formador de la ciudadanía
11. Prestador de servicios públicos

**38 Indicadores
298 Parámetros**

Objetivos

- Aportar elementos necesarios para que los municipios alcancen las condiciones mínimas de desarrollo institucional, que les permitan ejercer de forma más eficiente y transparente los recursos.
- Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales mediante la cooperación y la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.
- Fomentar el ejercicio de la planeación estratégica para el desarrollo en los ejes: institucional, económico, social y ambiental.

El programa fue creado para fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales utilizando un mecanismo que privilegia la cooperación y la corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y que permite impactar en las condiciones de vida de los ciudadanos; considerando la variables institucionales, sociales, económicas y ambientales con que las que se garantizan las condiciones mínimas aceptables de una administración pública para promover el desarrollo desde lo local.

El funcionamiento de la Agenda se divide en cuatro etapas.

Etapa 1: Autodiagnóstico.

Etapa 2: Verificación.

Etapa 3: Solución de áreas de oportunidad.

Etapa 4: Emisión de certificados verdes.

Etapa 1: Autodiagnóstico.

Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles o colores donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio. La métrica de “rojo” representa un estado no deseable en la situación del municipio. El color “amarillo” consiste en una situación donde existen acciones de mejora pero no de una manera permanente o continua. Por último, la métrica de “verde” representa una situación mínima aceptable que debe existir en el indicador y sus parámetros.

Etapa 2: Verificación.

Esta etapa consiste en que un órgano independiente con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del autodiagnóstico, de acuerdo con la revisión de la evidencia que se señala en el mismo documento para comprobar cada métrica de medición.

Etapa 3: Solución de áreas de oportunidad.

Esta tercera etapa de la agenda es la más importante, ya que representa la aplicación de soluciones concretas por parte del gobierno estatal y federal a los resultados rojos y amarillos seleccionados por los municipios.

Con base en los resultados del autodiagnóstico y el trabajo coordinado de las secretarías federales junto con las dependencias del gobierno del estado, se organiza una sesión de encuentro entre los tres órdenes de gobierno para la solución de áreas de oportunidad de la *Agenda Desde lo Local*.

Una vez realizada la primera verificación, el municipio seleccionará los indicadores en rojo o amarillo y desarrollará un plan o programa de fortalecimiento municipal en el cual determinará las acciones y responsables dentro de la administración municipal para tratar de desarrollar las áreas de oportunidad identificadas. Posteriormente las dependencias federales y estatales diseñarán un paquete de herramientas para apoyar el Desarrollo Institucional Municipal y orientar los programas y acciones para solucionar los indicadores en rojo y amarillo, generando de esta manera compromisos con los gobiernos municipales a los cuales se dará seguimiento a través del Sistema de Información para los Gobiernos Locales (SIGLO).

Etapa 4: Emisión de certificados verdes.

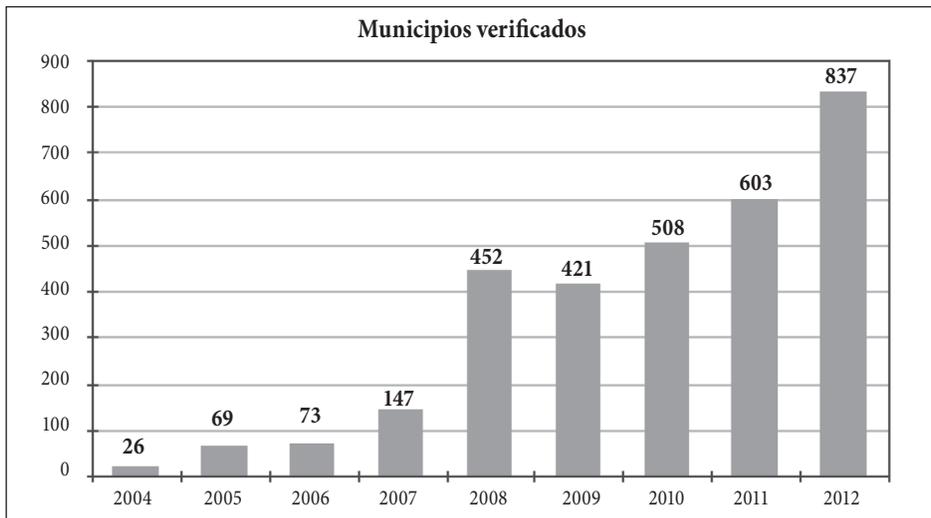
Una vez que el municipio logra alcanzar la ubicación en “verde” en el área de oportunidad seleccionada, la instancia verificadora corrobora la nueva ubicación y envía una propuesta para que el Concejo Nacional Desde lo Local emita una certificación de Calidad Municipal al municipio en el área que obtuvo la mejora. Este Concejo está integrado por reconocidos académicos y expertos que vigilan la correcta y neutral aplicación de la metodología.

Los municipios que alcanzan la calificación en “verde” en todos sus indicadores y parámetros de la metodología de la agenda obtienen el Premio Nacional al Desarrollo Municipal, el cual es entregado en la ceremonia de premiación que se celebra durante la realización del Foro Internacional Desde lo Local anualmente.

Los beneficios más visibles para los municipios con la aplicación de la agenda son los siguientes:

- Sirve a los alcaldes como una herramienta de evaluación de su administración.
- Programan acciones específicas para la superación de rezagos “rojos” y “amarillos”.
- Priorizan la aplicación de sus recursos de acuerdo a las necesidades detectadas.
- Permite medir el desempeño de sus funcionarios y empleados.
- Reciben una certificación por sus prácticas aceptables en “verde”.

- Los indicadores de la agenda son una guía de acciones de trabajo para el Presidente Municipal y el Cabildo.
- Permite el desarrollo del municipio real, medible, eficiente y rápido.
- El Presidente Municipal y el Cabildo son los que deciden las áreas por mejorar.
- Permite a los municipios utilizar la agenda como una herramienta de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Su continuidad puede servir de plataforma para administraciones subsecuentes.
- Busca beneficiar a los municipios mediante la alineación de los programas estatales y federales. Se presentan varios escenarios para mostrar resultados concretos ante la ciudadanía y funcionarios de los tres órdenes de gobierno.
- La agenda constituye un elemento motriz de la rendición de cuentas y la participación ciudadana, ya que el autodiagnóstico y el proceso de verificación le permite a la sociedad conocer y comparar la situación de su municipio.
- Instrumento de capacitación para funcionarios públicos.
- El diagnóstico puede ser útil, incluso para elaborar el plan de gobierno.
- Permite establecer Sistemas de Gestión de la Calidad en todas las unidades administrativas de la administración pública municipal.
- Permite tener evidencia actualizada y ordenada de los planes y proyectos que ejecuta la administración municipal.
- A partir de la aplicación del programa de *Agenda Desde lo Local*, se han verificado un número importante de municipios por año en una constante ascendente, la cual es la siguiente.



Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 11-36, México, D.F., ISSN: 1665-2088

El cuadro siguiente muestra la participación actual de los estados y municipios del país, participantes en el Programa de Agenda Desde lo Local, de cuya continuidad depende que en años subsecuentes se posicione como herramienta fundamental de apoyo a la evaluación municipal y punto de partida para establecer proyectos de desarrollo institucional específicos.

Agenda Desde lo Local
2012

| <i>Participantes</i> | | <i>Premios Nacionales</i> | <i>Certificados Verdes</i> |
|----------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|
| <i>Estados</i> | <i>Municipios</i> | | |
| 30 | 837 | 270 | 16,212 |
| | | 32.25% | 6.5% |

De esta información podemos concluir que el 32.25 % de los municipios del país que participaron en este programa están logrando condiciones mínimas aceptables, por lo que son considerados gobiernos confiables y se consolidan como municipios con políticas públicas eficientes y exitosas en favor del bienestar de sus habitantes.

Resultados de la aplicación de la *Agenda Desde lo Local* en el Estado de México

Para los años 2011 y 2012 el Gobierno del Estado de México impulsó la participación de la entidad y propuso a los gobiernos municipales su inclusión en el programa de la Agenda Desde lo Local, ante lo cual diversos municipios integraron sus evidencias y fueron verificados por varias instituciones de gran prestigio, entre las cuales podemos encontrar a la Universidad Autónoma del Estado de México, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y El Colegio Mexiquense, A. C., a efecto de medir las buenas prácticas de dicho ámbito de gobierno con los siguientes resultados.

Agenda Desde lo Local

| <i>Estado de México</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Municipios Participantes | 37 | 33 |
| Premios Nacionales | 2 * | 3 ** |

* Metepec y Tlalnepantla.

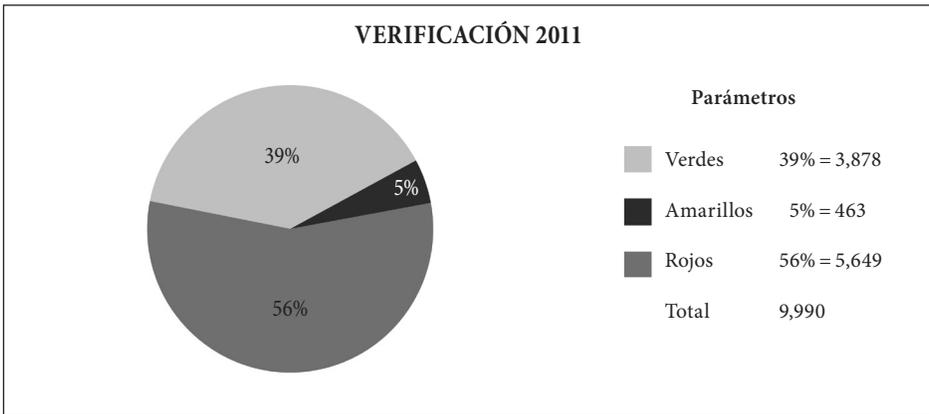
** Metepec, Tlalnepantla y Toluca.

**Agenda Desde lo Local
2012**

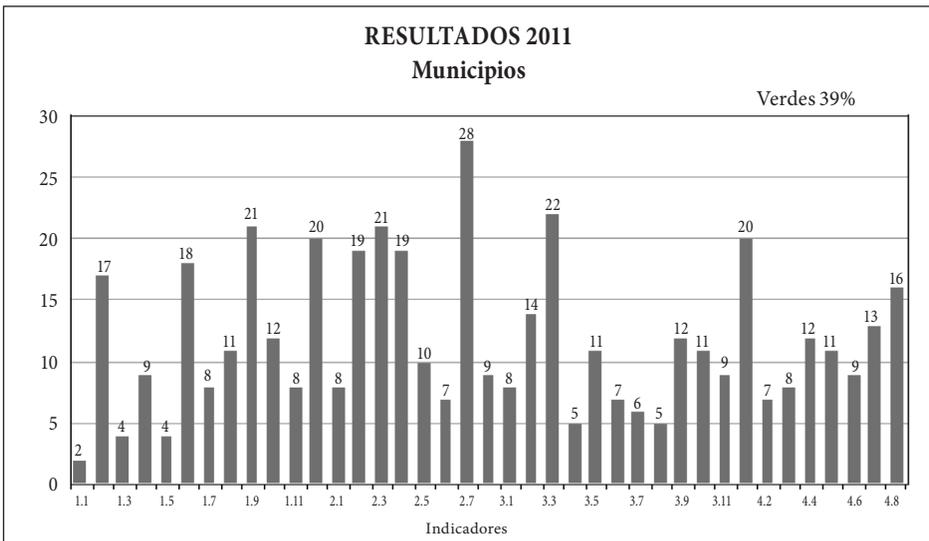
| <i>Municipios Participantes y Resultados de la Verificación</i> | | | | |
|---|-----------------------------|---|-----------------|-------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Nombre del Municipio</i> | <i>Total de Indicadores por Métrica</i> | | |
| | | <i>Verde</i> | <i>Amarillo</i> | <i>Rojo</i> |
| 1 | Acambay | 9 | 1 | 28 |
| 2 | Atizapán de Zaragoza | 31 | 3 | 4 |
| 3 | Atacomulco | 32 | 4 | 2 |
| 4 | Axapusco | 13 | 2 | 23 |
| 5 | Coacalco de Berriozábal | 6 | 1 | 31 |
| 6 | Coyotepec | 6 | 0 | 32 |
| 7 | Chalco | 15 | 4 | 19 |
| 8 | Cuautitlán Izcalli | 27 | 5 | 6 |
| 9 | Huehuetoca | 7 | 3 | 28 |
| 10 | Ixtapaluca | 16 | 2 | 20 |
| 11 | Ixtlahuaca | 24 | 6 | 8 |
| 12 | Xalatlaco | 8 | 1 | 29 |
| 13 | Metepec | 38 | 0 | 0 |
| 14 | Naucalpan de Juárez | 37 | 0 | 1 |
| 15 | Nextlalpan | 14 | 0 | 24 |
| 16 | Nopaltepec | 14 | 0 | 24 |
| 17 | Otzolotepec | 3 | 0 | 35 |
| 18 | Ozumba | 15 | 7 | 16 |
| 19 | Papalotla | 2 | 0 | 36 |
| 20 | San Mateo Atenco | 4 | 0 | 34 |
| 21 | Temamatla | 3 | 0 | 35 |
| 22 | Tenancingo | 18 | 3 | 17 |
| 23 | Tenengo del Aire | 2 | 0 | 36 |
| 24 | Tepetlaoxtoc | 15 | 0 | 23 |
| 25 | Tezoyuca | 10 | 2 | 26 |
| 26 | Tlalnepantla de Baz | 38 | 0 | 0 |
| 27 | Toluca | 38 | 0 | 0 |
| 28 | Valle de Bravo | 30 | 2 | 6 |
| 29 | Valle de Chalco Solidaridad | 26 | 1 | 11 |
| 30 | Villa del Carbón | 11 | 0 | 27 |
| 31 | Villa Victoria | 10 | 1 | 27 |
| 32 | Xonacatlan | 13 | 0 | 25 |
| 33 | Zumpango | 11 | 8 | 19 |

A continuación se presentan algunos resultados de la aplicación de la agenda en los municipios mexiquenses en el ejercicio 2011, dado que la información correspondiente al 2012 aún no se encuentra disponible.

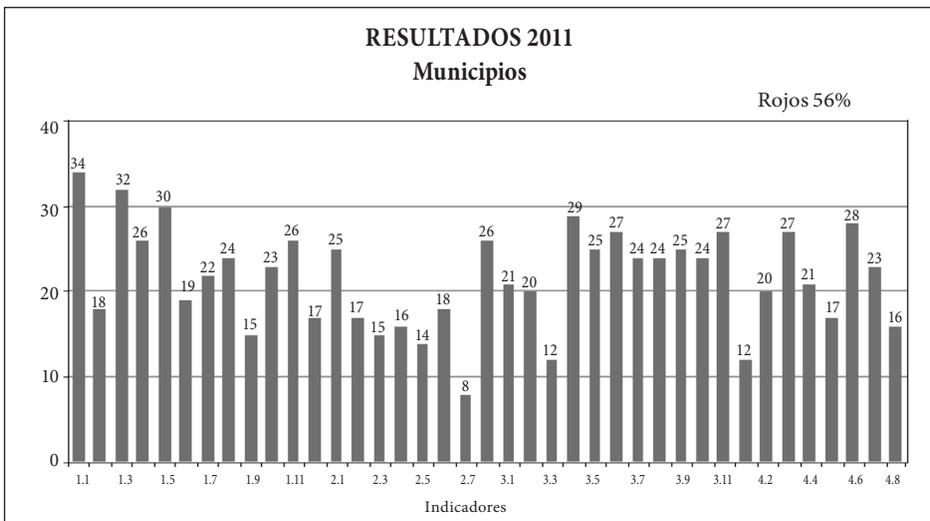
El porcentaje de las calificaciones obtenidas en la verificación de los municipios del estado de México en los parámetros de la agenda fueron las siguientes:



Se puede observar en la gráfica que en los municipios verificados predominan los parámetros en rojo con un 56%.



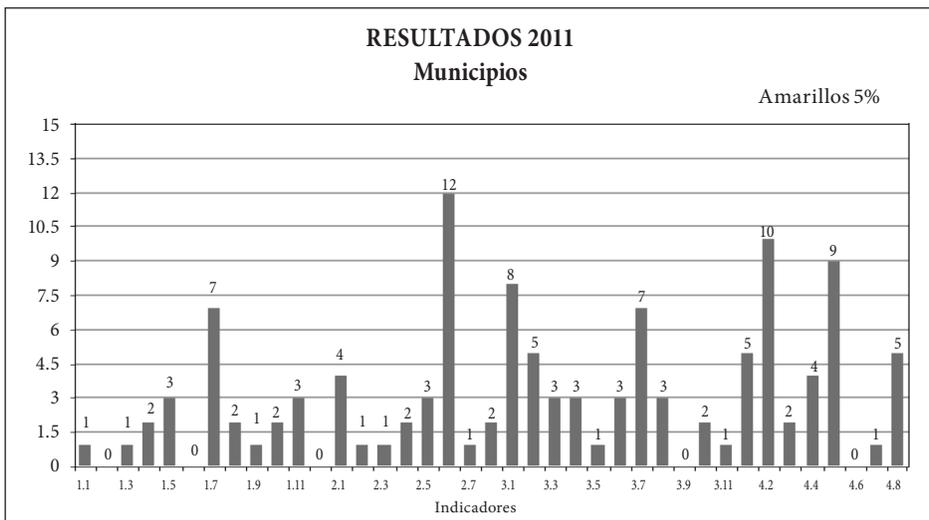
En la gráfica anterior se muestra el resultado de la verificación de los indicadores en verde correspondientes a los municipios del Estado de México que participaron en la *Agenda Desde lo Local 2011*. Se observa que pocos municipios lograron la calificación en verde en los indicadores siguientes: administrado con responsabilidad y calidad (1.1); sistema profesional de servidores públicos (1.3); fiscalmente responsable (1.5); promotor de la equidad de género (3.4); municipio saludable (3.6); promotor de la calidad educativa (3.7); municipio con vivienda digna (3.8), ya que pocas administraciones municipales alcanzaron la calificación de condiciones mínimas aceptables para estos indicadores. De igual manera, los municipios que participaron en la agenda alcanzan mejor calificación en los indicadores de: vigencia del Estado de Derecho (1.9); promoción del abasto de artículos básicos (2.3), municipio promotor del sector agropecuario (2.7); étnico y socialmente incluyente (3.3); promotor del cuidado del aire (4.1), etc.



Los indicadores en rojo muestran las prácticas municipales inaceptables y donde se deben seleccionar los indicadores y desarrollar un plan o programa de fortalecimiento municipal en el cual determinar las acciones y responsables dentro de la administración municipal para tratar de desarrollar las áreas de oportunidad identificadas.

Los parámetros en rojo más frecuentes fueron: municipio administrado con responsabilidad y calidad (1.1); municipio con sistema profesional de servidores

públicos (1.3); municipio fiscalmente responsable (1.5); municipio tecnificado y con internet (1.7); municipio jurídicamente ordenado (1.8); municipio transparente (1.10); municipio con finanzas sanas (1.11); promotor de la industria, el comercio y los servicios (2.8); promotor de la equidad de género (3.4); municipio saludable (3.6); promotor de la calidad educativa a nivel básico (3.7); promotor del cuidado del agua (4.6); etc.



Los indicadores amarillos nos revelan prácticas municipales por debajo de lo aceptable y de igual manera nos sirven como áreas de oportunidad de mejora y poder alcanzar la calificación en verde.

Algunos parámetros que obtuvieron repetidamente esta calificación son: municipio comunicado interna y externamente (2.6); limpio y responsable de su basura y otros residuos (4.2); municipio promotor del territorio ordenado (4.5), etc.

Los municipios que participan en esta metodología tienen un impacto favorable, ya que permite evaluar su desempeño y solucionar las áreas de oportunidad con programas federales, impulsa a los gobiernos a seguir trabajando para realizar acciones específicas y recabar la evidencia necesaria y cambiar la calificación en sus parámetros e indicadores y encaminarse a obtener el premio nacional.

Conclusiones y Propuestas

A efecto de que los estados y municipios fortalezcan sus capacidades institucionales, así como la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos para favorecer una mejor acción en todos los ámbitos de gobierno, se han diseñado estrategias para financiar estas necesidades.

Conforme lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en el Capítulo V, artículo 32, los Municipios reciben recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), asimismo en su artículo 33, menciona en su segundo inciso que...

éstos podrán disponer de hasta un 2 % del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

El Programa de Desarrollo Institucional Municipal representa un instrumento de apoyo para fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios, principalmente para aquellos cuyas limitaciones de recursos son un impedimento para garantizar de manera eficiente el logro de las metas en la ejecución de los diversos programas a cargo de los gobiernos municipales.

Con el objeto de consolidar este programa, las instancias que integran el Grupo de Trabajo de Desarrollo Institucional adscrito al Subcomité Especial para la Modernización Integral de la Administración Pública del COPLADEM, primordialmente la Delegación de la SEDESOL en el Estado de México y la Dirección General de Planeación y Gasto Público del Gobierno del Estado de México, por ser las instancias normativas conjuntan esfuerzos con la finalidad de simplificar y agilizar los trámites para la suscripción del convenio para formalizar la ejecución del programa.

El ayuntamiento deberá diagnosticar su capacidad institucional para detectar y corregir los problemas que puedan existir en sus estructuras, entre los que destacan:

- Carencia de recursos para impulsar el desarrollo institucional.
- Inexistencia o debilidad de las estructuras administrativas.
- Bajo nivel técnico de los servidores públicos municipales.²
- Ausencia en la institucionalización y continuidad de proceso y formas de trabajo.

² Ley de Coordinación Fiscal, *Reforma*, 12 de diciembre, 2011, página 27.

- Limitaciones en equipo de cómputo, mobiliario de oficina y técnico, entre otros.

A. Modalidades del Programa de Desarrollo Institucional

Las modalidades y rubros del gasto que se pueden considerar para la formulación del Programa de Desarrollo Institucional Municipal son:

- a) Capacitación.
- b) Profesionalización.
- c) Equipamiento.
- d) Acondicionamiento de espacios físicos.
- e) Actualización del marco jurídico y normativo de la administración Municipal.
- f) Regulación del patrimonio inmobiliario municipal.
- g) Asistencia técnica.

a. Capacitación

Esta modalidad está dirigida a los servidores públicos municipales con el objeto de que cuenten con los conocimientos necesarios para atender con eficiencia las funciones públicas que tienen encomendadas. Los temas de capacitación deberán ser acordes a la administración pública municipal y se orientarán principalmente a los siguientes aspectos.

- Técnico operativo
- Normatividad administrativa
- Operación de equipo de cómputo y manejo de *software*
- Relaciones humanas (atención al público), entre otros.

La capacitación deberá contratarse a través de instituciones reconocidas, existiendo organismos y dependencias en las que el municipio se pueda apoyar para cumplir con este cometido.

b. Profesionalización

El proyecto pretende la profesionalización de los cuadros técnicos y administrativos de la administración municipal, a través de diplomados y cursos de especialidad en temas dirigidos a la administración pública municipal, así como de la certificación de los servidores públicos municipales, a fin de apoyar la realización de tareas específicas con la formación de técnicos y especialistas, fomentando con esto el servicio civil de carrera.

c. Equipamiento

Tiene la finalidad de fortalecer el equipamiento tanto en cómputo como mobiliario de oficina de las unidades administrativas que integran el ayuntamiento. Se sugiere incluir sistemas de red, instalación y contratación de Internet, así como *software* y equipo técnico que eficiente las actividades de las áreas administrativas y técnicas del ayuntamiento.

d. Acondicionamiento de Espacios Físicos

A efecto de que las unidades administrativas del ayuntamiento cuenten con espacios físicos dignos y funcionales para el buen desempeño de sus actividades y atención a la ciudadanía, se sugiere llevar a cabo acciones complementarias de ampliación, acondicionamiento, adecuación o remodelación de los espacios físicos de atención al público. Dentro de las acciones que se pueden llevar a cabo en esta modalidad son:

- Pintura
- Piso
- Acabados
- Sanitarios
- Mostradores
- Instalación eléctrica
- Instalación hidráulica o sanitaria
- Cubículos o módulos de trabajo, entre otros.

e. Actualización del marco jurídico y normativo de la administración municipal
Es importante que se incrementen acciones y fortalecimiento del marco legal, en el que sustenta su actuación el quehacer cotidiano de la administración municipal; para ello se recomienda principalmente la formulación y/o actualización de la normatividad siguiente:

- Plan de Desarrollo Municipal
- Bando Municipal de gobierno
- Reglamento interior del ayuntamiento
- Manuales de Organización y de procedimientos.

f. Regulación del Patrimonio Inmobiliario del Municipio

La regulación del Patrimonio Inmobiliario Municipal consiste en contar con un inventario del acervo inmobiliario u activo fijo. Para lo cual, de ser necesario, se llevará a cabo las gestiones correspondientes para su regularización o actualización.

Cada inmueble debe de contar con su título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad con el fin de que el ayuntamiento tenga la seguridad jurídica de sus inmuebles y un mejor control de sus activos fijos.

g. Asistencia técnica

Esta modalidad deberá contratarse al inicio de la gestión de la administración municipal o al inicio de cada ejercicio fiscal y estará dirigida a la realización de estudios y proyectos para diagnosticar y proponer estrategias de solución, así como apoyar los aspectos normativos, administrativos y técnicos a través de la contratación de despachos de asesoría, consultoría o profesionales capacitados.

Procedimiento del Programa de Desarrollo Institucional

1. Diagnóstico

El municipio tendrá que hacer su diagnóstico para priorizar sus necesidades con base en las modalidades del programa y con ello aprovechar el recurso del 2% del FISM y sobre todo alcanzar el objetivo del programa, que es la modernización de las administraciones municipales.

2. Elaboración

Se deberá especificar las modalidades que se pretenden realizar durante el ejercicio fiscal con los recursos destinados para tal fin.

3. Autorización

Se deberá realizar la sesión municipal llámese Codemun, Cabildo o similar, donde se autorice la aplicación de los recursos del 2% del FISM (Ramo 33) para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal. Para ejercer los recursos asignados, el municipio deberá entregar por oficio sus anexos y los convenios para formalizar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal a la Delegación de la SEDESOL en el Estado de México, para que ésta realice las gestiones para complementar el trámite.

4. Ejecución

El municipio con el convenio para formalizar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal, debidamente autorizado y firmado por todas las instancias, podrá ejercer los recursos asignados apegándose a la normatividad establecida para tal fin.

5. Seguimiento

El municipio deberá reportar a la Dirección General de Planeación y Gasto Público sus avances físicos-financieros en forma mensual hasta la conclusión de las obras y/o acciones.

Como puede observarse, existe una alternativa al principal impedimento que pudieran enfrentar los municipios para desarrollar sus capacidades de gestión que es el financiamiento, el camino es complicado en términos de su tramitación; sin embargo, los beneficios serán satisfactorios.

Los retos para los municipios mexiquenses en materia de Desarrollo Institucional

Los principales problemas identificados en la administración pública municipal en el Estado de México para fortalecer el tema en estudio se identifican con:

- Generar recursos presupuestarios para el Desarrollo Institucional.
- Formar cuadros capacitados en las áreas fundamentales de la administración pública municipal.
- Fortalecer la estructura reglamentaria del municipio.
- Sistematizar la información que producen las unidades administrativas de la administración municipal, de manera que se traduzca en evidencia válida para acreditar prácticas de gobierno aceptables.

Perspectivas del Desarrollo Institucional

- Adoptar la metodología de la *Agenda Desde lo Local* y trabajar en el fortalecimiento de las funciones que la autoevaluación arroje como áreas de oportunidad.

- Involucrar al cabildo en las tareas del desarrollo institucional, evaluando el desempeño de las unidades administrativas.
- Trabajar coordinadamente entre los municipios, estados y Federación.
- Aplicar recursos federales con base en las áreas de oportunidad de la administración pública municipal, que requieran de mayor eficacia en su desempeño.
- Adoptar el Desarrollo Institucional como herramienta para satisfacer la expectativa ciudadana respecto a la calidad de los servicios que demanda.

Contenido mínimo de un Programa de Desarrollo Institucional para los municipios del Estado de México

Tomando como base la información que arrojan los resultados de la verificación de los municipios mexiquenses que participaron en la Agenda Desde lo Local en el año 2011 y en complemento a la gestión de recursos financieros de FISM para invertir en los rubros de gasto mencionados, a continuación se presenta una propuesta de contenido mínimo para un programa de desarrollo institucional base para los municipios de nuestra entidad.

Las acciones más representativas a desarrollar por los ayuntamientos del Estado de México en materia de desarrollo institucional se inscriben en los aspectos siguientes:

Normatividad jurídica administrativa:

- Reformas a los reglamentos municipales.
- Guías técnicas para: la creación y/o modificación de estructuras orgánicas; elaboración de manuales de organización y elaboración de manuales de procedimientos.
- Actualizar e integrar los manuales administrativos (manuales de organización y manuales de procedimientos).

Evaluación:

- Aplicación de la metodología de *La Agenda Desde lo Local*.
- Aplicación de los indicadores de gestión y de eficiencia definidos por el OSFEM.

Mejora administrativa:

- Reestructuración orgánica.
- Implementar y certificar Sistemas de Gestión de la Calidad.
- Diseño de la página *web* del ayuntamiento.

Simplificación administrativa:

- Desarrollar un sistema de trámites y servicios del municipio.
- Implementar el sistema de gestión municipal para atender las solicitudes de la ciudadanía.

Fortalecimiento de capacidades:

- Capacitación y profesionalización del servidor público.
- Equipamiento.
- Acondicionamiento de espacios físicos.
- Regulación del Patrimonio Inmobiliario Municipal.
- Implementación de Tecnologías de la Información y Comunicación.

Sin ser exhaustiva, la lista anterior incluye los rubros que las administraciones municipales mexiquenses deberán atender en la búsqueda de mejores estándares de calidad y eficiencia en la prestación de servicios y atención de la demanda ciudadana.

Consideraciones finales

Es recomendable que el programa tome como eje central el desarrollo de Sistemas de Gestión de la Calidad en todas las dependencias y organismos de los ayuntamientos, tomando en consideración el proceso más relevante en cada caso, el cual se selecciona con criterios tales como:

- Vinculación con el Plan de Desarrollo Municipal.
- Impacto social.
- Innovador para foros municipalistas.
- De alta demanda ciudadana.
- Publicidad en medios de comunicación.

Por medio de estas acciones, el Programa de Desarrollo Institucional incluye a toda la administración municipal y al considerar uno o más de los criterios mencionados, se garantiza también el beneficio social al asegurar servicios públicos eficientes.

Por otra parte, con la finalidad de maximizar el gasto público para el desarrollo institucional, es conveniente que los procesos seleccionados para conformar sistemas de gestión de la calidad se incluyan también dentro de los proyectos considerados para acceder a recursos destinados a los rubros de equipamiento, capacitación

y adecuación de espacios físicos, que se constituyen en las principales debilidades y carencias de la administración pública municipal.

Fuentes

- Agenda Desde lo Local, material de trabajo para su implementación, Sexta edición 2010, pp. 220, versión electrónica: www.e_local.gob.mx/work/sites/inafed/resources/pdf.content/49/Agenda_Desde_lo_Local_Jun_2010.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, México, Versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Estado de México, 2012, México. Versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, “El Proceso de Descentralización de los Estados Hacia los Municipios”, primera edición agosto de 1998, en coordinación con estados y municipios del INAP.
- Guía Técnica para la Elaboración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal 2011*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 9.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca México, 2012, pp. 77, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.
- Ley de Coordinación Fiscal, México 2011, pp. 72. Versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.
- Norma Mexicana IMNC, Sistema de Gestión de Calidad-Directrices para la aplicación de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2008 en el Gobierno local.
- Pérez Partida, Héctor, 1998, “El municipio y la reforma del Artículo 45 Constitucional”, citado por Javier Alanís Boyso, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, agosto, México, INAP.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 2007, Versión electrónica: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND_2007-2012.pdf.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, *Gaceta de Gobierno*, Toluca México, 2011, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/mar133.pdf>.

En qué gastan los Municipios Mexiquenses El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010

Dr. Roberto Moreno Espinosa^{*}
Lic. Jorge Enrique Pérez Lara^{**}

Resumen

En el presente trabajo se analiza la situación financiera de los municipios más poblados de la zona oriente del Estado de México en el periodo de 1998 a 2010, con el fin de descubrir y entender las implicaciones que tuvo la creación del Ramo 33, en el comportamiento de las finanzas municipales. Igualmente, se realiza un análisis sobre el destino que han tenido los recursos manejados por las administraciones públicas locales, tratando de comprender si el incremento de los recursos disponibles se ha traducido en mayor inversión y acciones sociales en beneficio de la población o si, por el contrario, solamente han servido para cubrir los gastos operativos de esos municipios.

Palabras Clave

Ramo 33, Gobiernos Municipales, presupuestos, gasto público, “pereza fiscal”, efecto “vuela papel”

Abstract

This paper makes an analysis of the financial situation of the most populated municipalities in the eastern part of the State of Mexico from 1998 to 2010, with the aim of discover and understand the implications of the creation of the Ramo 33, in the behavior of municipal finances. Subsequently an analysis is performed of the fate that have the resources managed by local government, trying to understand whether the increase of available resources has resulted in increased investment and social welfare activities of the population or whether on the contrary only has been used to cover operating expenses of the municipalities analyzed.

Words Key

Ramo 33, Municipal Governments, Budgets, Public Spending, “fiscal laziness”, “paper flys effect”

* Doctor en Administración Pública por la FCPys de la UNAM; Profesor con perfil PROMEP; miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II; Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) y actualmente Profesor de Carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex).

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México y actualmente Maestrante del programa de posgrado en Gobierno y Asuntos Públicos impartido por el Centro Universitario UAEM, Amecameca; Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS).

Introducción

El municipio mexicano está llamado a cubrir un papel relevante en esta década y lo tendrá aún más amplio en las próximas; diversas razones concurren para afirmar que va a ser así: entre otras, la actividad económica, política y social que se percibe a lo largo y ancho de la geografía nacional, de manera destacada el papel cada vez más protagonista de la sociedad civil y sus grupos organizados, que de conjunto incrementarán la capacidad de auto organización de la sociedad en su conjunto; se suma a lo anterior el clima que se percibe como consecuencia de la firma del Pacto por México, las políticas y las reformas anunciadas y en curso del nuevo gobierno federal, mismo que tendrá que impulsar un federalismo real, si es que se quiere tender hacia un desarrollo más integral.

En suma, la pluralidad, la diversidad, el dinamismo y la complejidad que ya caracterizan a la sociedad mexicana, plantean un contexto actual y futuro que exige, y lo hará más en perspectiva, a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales: competencia, competitividad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y una gestión de resultados a toda prueba. En este ambiente nos preguntamos si el municipio está preparado para ello, en un momento en que un alto porcentaje de los municipios están penetrados por el crimen organizado, en donde en la abrumadora mayoría, sus ingresos se canalizan fundamentalmente para gasto corriente y esencialmente a la nómina, en los que el compadrazgo, el amiguismo, el clientelismo y el nepotismo campean a sus anchas; además del proceso de endeudamiento galopante que observan, aun municipios considerados desarrollados, como sería el caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Es así necesario promover el debate para aclararnos la realidad y situación por la que atraviesa el tercer orden de gobierno y administración, a fin de impulsar las acciones que hagan del municipio mexicano uno realmente eficiente, útil a la sociedad y que contribuya a elevar la calidad de vida de la población, además de asumir y aportar elementos consistentes para lograr una República federal donde mayores actores se sumen al referido desarrollo integral.

En este artículo se analiza uno de los problemas estructurales del sistema federal mexicano, específicamente referido a las finanzas públicas municipales. Es importante destacar que actualmente los gobiernos de los estados y de los municipios se enfrentan con mayores obligaciones y responsabilidades administrativas y políticas; sin embargo, las potestades tributarias de que disponen no se han incrementado, por lo que dichos órdenes de gobierno mantienen una amplia dependencia de las participaciones y aportaciones que les hace llegar la Federación, lo cual limita en

buena medida su autonomía financiera, además de provocar otros efectos como el conformismo y baja eficientización de las escasas potestades fiscales a su alcance, señaladamente el impuesto predial; otra de las limitaciones que observan consiste en la poca visión que demuestran para allegarse recursos de otras fuentes, inclusive del ámbito internacional.

El presente trabajo está estructurado partiendo de una descripción y análisis de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales a nivel nacional para, posteriormente, analizar el rubro de los ingresos de los gobiernos municipales de Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco, con el fin de conocer el impacto que ha tenido el incremento de las transferencias, después de la creación del Ramo 33 en 1998. Para lograrlo se retoma el Índice de Dependencia Fiscal, indicador que servirá para conocer si las transferencias han fortalecido las arcas municipales o si, por el contrario, han agudizado aún más su dependencia financiera.

Se emplea el enfoque aplicado por Uri Raich, el cual plantea que en los sistemas federales, por lo regular se dan dos tipos de reacciones ante el incremento de las transferencias: el primero conocido como *pereza fiscal*, entendido éste cuando un gobierno local decrece su esfuerzo por recaudar impuestos propios debido a que las transferencias cubren los rubros básicos de gasto, lo cual hace innecesario el desgaste político de cobrar tributos, y el segundo denominado *efecto vuela papel*, en el cual sin importar el incremento de los recursos provenientes de la Federación y el Estado, los gobiernos locales siguen realizando un importante esfuerzo fiscal, pues las demandas sociales son tantas y tan diversas que sin la conjunción de recaudación propia y recursos externos no se podrían atender de manera adecuada (Raich, 2002, pp. 2-3).

Posteriormente se desarrolla un apartado referente al gasto público, para lo cual se formula un Índice de libertad presupuestal para conocer qué porcentaje de los presupuestos municipales queda disponible para inversión y acciones sociales, una vez descontado el servicio de la deuda pública y el gasto corriente, esto con el fin de entender si con el incremento de las transferencias, los gobiernos locales han fortalecido la inversión en infraestructura, en programas y acciones sociales; o si por el contrario el incremento se ha destinado a la ampliación de la nómina gubernamental.

Federalismo y Descentralización Fiscal

El federalismo no sólo constituye una forma de organización del Estado, sino también, como una eficaz forma de disminuir las desigualdades de un país, pues el gobierno federal recauda los recursos de las regiones más prósperas y después mediante el gasto público, puede redistribuirlo poniendo énfasis en las regiones más necesitadas, fomentando la cohesión social de la nación. Para lograrlo, la capacidad recaudatoria del conjunto del Estado debe ser adecuada a las necesidades de la sociedad. En el siguiente cuadro se presenta la situación de la recaudación tributaria de varios países federales con el fin de efectuar un breve análisis de la situación de las finanzas públicas en México, sobre todo en los niveles de gobierno regional y local.

TABLA 1
Comparativo de la Recaudación Tributaria por Gobiernos Nacional, Regional y Local en 1997 (como porcentaje del PIB)

| <i>País</i> | <i>Gobierno Nacional</i> | <i>Gobierno Estatal o regional</i> | <i>Gobierno Local</i> | <i>Total</i> |
|----------------|--------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------|
| México | 11.2 | 2.8 | 0.7 | 14.7 |
| Alemania | 11.1 | 8.2 | 2.6 | 21.9 |
| Estados Unidos | 12.5 | 5.3 | 3.5 | 21.3 |
| Suiza | 9.4 | 6.7 | 4.9 | 21 |
| Canadá | 14 | 13.4 | 3.5 | 30.9 |

Fuente: Modelos de Recaudación Fiscal, Senado de la República 2003, p. 57.

Para efectos comparativos se seleccionaron los otros dos sistemas federales de Norte-América, debido a que México es parte de dicha zona geográfica ya que conforman una unión comercial (TLCAN), además se seleccionaron dos países Europeos que cuentan con un sistema de organización similar (federal-confederación). Al momento de realizar la comparación es perceptible que en la recaudación total, México se encuentra muy rezagado respecto a sus pares norteamericanos y europeos.

Sin embargo, al analizar sólo a los gobiernos nacionales encontramos que los niveles de captación tributaria son relativamente similares, por lo que resulta evidente que el problema estructural de las finanzas públicas en México se encuentra en los órdenes de gobierno estatal y municipal que no realizan un esfuerzo significativo en el cobro de los impuestos debido dos factores principales, falta de atribuciones

legales y de incentivos, lo cual obliga a la Federación a ceder cada año más recursos en participaciones y aportaciones, para compensar la falta de recursos propios.

Si bien en prácticamente todas las federaciones existen las transferencias intergubernamentales, en el caso de México han llegado a un nivel en el cual se sacrifica el gasto federal para satisfacer el gasto estatal y municipal, fomentando la dependencia de los gobiernos locales, pues no se incentiva el cobro de impuestos locales o regionales para fortalecer a las arcas públicas, sino que se realizan simples transferencias de un nivel a otro. Éste sistema de repartición de los recursos públicos está diseñado para estimular la pereza fiscal, pues como lo menciona un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados:

Dicha dependencia es producto del diseño del sistema de asignación del gasto federal, que fomentó en la distribución de los recursos federales el componente compensatorio. La recepción de transferencias compensatorias ha dado lugar a la discusión sobre su efecto en el esfuerzo recaudatorio propio: recibir sin esfuerzo puede llevar al problema de la dependencia (CEFP, 2009-B: 26).

Las transferencias federales han dado lugar a que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos hagan poco o ningún esfuerzo por aumentar la recaudación fiscal, pues es más simple esperar a que llegue la época en que se negocia el presupuesto de egresos y gestionar con los diputados un incremento de recursos para sus estados o para sus municipios, según sea el caso. En la tabla número dos encontramos el incremento que han tenido los recursos manejados por las entidades federativas de 2007 a 2009.

TABLA 2
Recursos federales destinados a las entidades federativas 2007-2009
(millones de pesos)

| <i>Ramo Administrativo</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ramo 28 Participaciones | 309,623.3 | 382,562.4 | 411,785.0 |
| Ramo 33 Aportaciones | 271,593.1 | 296,662.1 | 320,340.6 |
| Ramo 25 Previsiones y Aportaciones | 39,922.6 | 42,183.4 | 49,036.4 |
| Delegaciones y Programas | 185,374.1 | 282,866.9 | 443,210.7 |
| Total | 806,513.1 | 1,007,074.9 | 1,224,372.7 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CEFP, 2009-B: 32.

En la época en que el centralismo dominaba el país, la Federación ejercía la mayor parte de los recursos; sin embargo, con el proceso de descentralización administrativa iniciada en los años ochenta los gobiernos de los estados aumentaron notablemente su participación en el total de los recursos públicos al llegar a manejar directamente cerca del 40 por ciento (CEFP, 2009-B: 29). Tomando en cuenta que de acuerdo al artículo 115 constitucional los municipios tienen diversidad de obligaciones en la prestación de servicios públicos, la cantidad de recursos fiscales con que cuentan hace imposible prestarlos de manera adecuada y no se diga, como ya lo señalamos, en un momento histórico en que las exigencias y responsabilidades van en aumento.

En la tabla 3 se muestra el nivel de gasto según el orden de gobierno, de los años 2007 a 2009, en la cual es visible la tendencia de aumento que han experimentado los recursos para las entidades federativas al contrario de los municipios.

TABLA 3
Estructura porcentual del Presupuesto de Egresos de la Federación clasificado de acuerdo al orden de gobierno que lo ejerce

| <i>Concepto</i> | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------|------|------|------|
| Federación | 64.7 | 57.1 | 56.6 |
| Estados Federados | 32.3 | 39.2 | 40.2 |
| Municipios | 3.0 | 3.7 | 3.2 |
| Gasto del Sector Público | 100 | 100 | 100 |

Fuente: CEFP, 2009-B: 29.

La tabla anterior muestra una tendencia clara hacia la descentralización del gasto público, situación que ha estado acompañada de mayores responsabilidades administrativas para estos órdenes de gobierno en sectores tales como salud, educación e infraestructura. Una vez analizado el nivel de transferencias que reciben las entidades federativas, es momento de retomar los recursos que reciben los municipios como parte del sistema de coordinación fiscal. En la siguiente tabla se desglosan los recursos que son asignados a los municipios.

TABLA 4
Recursos federales destinados a los municipios 2007-2009
(millones de pesos)

| <i>Ramo Administrativo</i> | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|----------|----------|----------|
| Ramo 28 Participaciones | 14,657.7 | 17,598.2 | 18,397.1 |
| Ramo 33 Aportaciones | 60,705.0 | 72,906.9 | 75,921.7 |
| Ramo 36 Subsemun | - | 3,589.4 | 4,137.9 |
| Total | 75,362.8 | 94,094.5 | 98,456.7 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CEF, 2009-B: 33.

Para el caso de los municipios, las transferencias federales son visiblemente inferiores a las de las entidades federativas, sobre todo en lo referente a las participaciones, las cuales apenas llegaron a 18 mil millones de pesos en 2009; las Aportaciones que representan una de las mayores fuentes de ingreso de los gobiernos locales, tuvieron un incremento de cerca de 15 mil millones, además para tratar de remediar el problema de inseguridad a partir de 2008 se instauró un nuevo fondo destinado al fortalecimiento de las policías municipales. Dicho fondo ha servido para dotar de equipo y armamento a las corporaciones de seguridad.

Sumado a la poca recaudación de los gobiernos municipales, las limitadas transferencias federales dificultan de manera importante su actuar. Sin embargo, aquí cabría destacar que las entidades federativas también destinan importantes recursos que son transferidos a los gobiernos locales, lo cual explica la escasez de fondos federales para este orden de gobierno.

Impacto de las transferencias en los municipios de la zona oriente del Estado de México

La descentralización de la administración pública en México es un proceso de escasas décadas, iniciado por el presidente Miguel de la Madrid, con el fin de redimensionar al aparato estatal y volverlo más eficiente y, en su momento, como una estrategia para administrar la crisis; dicho proceso consiste como lo menciona Ricardo Uvalle en “[...] una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica Estatal a las demás personas jurídicas públicas”

(1995). Se transfirieron funciones y competencias del gobierno federal hacia los entes estatales y en mucha menor medida a los municipales, con el fin de fortalecer el federalismo mexicano (y es de vital importancia este traspaso de competencias), pues dichos órdenes de gobierno son los más cercanos a la sociedad y por tanto los más conocedores de las necesidades y demandas de la misma. Al tiempo que se le incrementaban las responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, el gobierno nacional se vio en la necesidad de incrementar las transferencias para que éstos pudieran hacerse cargo de ellas.

Para el presente escrito nos hemos planteado como marco de referencia, la propuesta realizada por Uri Raich, quien como ya asentamos más arriba, ha denominado las dos modalidades de efectos de las transferencias: *pereza fiscal* y *vuela papel*.

Dentro del estudio nos planteamos estudiar a los gobiernos locales de la zona oriente del Estado de México (ZOEM) debido a su enorme atraso en cuestiones de infraestructura y desarrollo, para lo cual retomamos la división territorial realizada por el gobierno del Estado de México; la zona está constituida por 33 municipios (SEDESOL-Edomex, 2005: 4). Con el objetivo de delimitar el área de estudio, se realizó una selección aleatoria de entre los 10 municipios más poblados de la región, para determinar qué municipios se analizarían, resultando los siguientes: Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco. Se eligió el factor poblacional, debido a que los resultados repercutirán en una mayor cantidad de personas, y así fue, pues de acuerdo al *Censo de Población y Vivienda 2010* realizado por el INEGI, los municipios analizados cuentan con una población de 4,136,959 habitantes, lo cual representa a su vez el 27.2 por ciento de la población del Estado de México (INEGI, 2010).

Una vez delimitada el área de estudio procederemos a explicar la dinámica con la que analizaremos los ingresos y egresos de los municipios seleccionados. Como se muestra en el Anexo 1, los recursos con que cuentan los gobiernos municipales estudiados se han incrementado de forma importante; sin embargo, el simple incremento en los recursos que manejan no nos permite diferenciar si la autonomía municipal se ha fortalecido o si, por el contrario, la tendencia hacia la dependencia financiera se ha agudizado. Cabe destacar que la dependencia promedio de los gobiernos municipales en México para el año 2000 fue de cerca de 92 por ciento, es decir, sólo recaudaban 8 de cada 100 pesos que ejercían en sus presupuestos (Raich, 2002: 11). Para el análisis pretendido en el presente estudio, utilizaremos el índice de dependencia fiscal, el cual se calcula mediante la fórmula que a continuación presentamos:

Dónde:

X= Ingresos Propios; Y= Transferencias; I= Índice de Dependencia Fiscal

$$\text{Fiscal} = \frac{(x - y)}{(x - y)} - 1$$

A través de la fórmula anterior se generó la Tabla Comparativa número cinco para conocer si durante los 13 años transcurridos desde la creación del Ramo 33 la dependencia fiscal se incrementó o se atenuó. Para una mejor comprensión de los datos manejados se entenderá que entre mayor dependencia tenga el municipio estudiado, su índice de dependencia fiscal tenderá a acercarse más a -1; representa este último la dependencia total. En tanto que a mayor cercanía a 0, la dependencia será menor, representando este valor la independencia total de las finanzas públicas. Tratando de facilitar el entendimiento de los datos vertidos en la tabla número cinco, se retoma el ejemplo de Chalco, cuyo índice de dependencia fiscal en 1998 fue de -0.8, lo cual nos indica que 80 de cada 100 pesos manejados por la administración municipal procedieron de las transferencias y sólo 20 fueron recaudados por la administración local.

TABLA 5
Dependencia Fiscal de los Municipios de la ZOEM de 1998-2010

| Año | Índice de Dependencia | | | | | |
|------|-----------------------|----------|------------|----------------|---------|-----------------|
| | Chalco | Ecatepec | Ixtapaluca | Nezahualcóyotl | Texcoco | Valle de Chalco |
| 1998 | -0.8 | -0.7 | -0.6 | -0.8 | -0.5 | -0.8 |
| 1999 | -0.8 | -0.7 | -0.6 | -0.8 | -0.7 | -0.8 |
| 2000 | -0.8 | -0.8 | -0.7 | -0.9 | -0.7 | -0.9 |
| 2001 | -0.8 | -0.7 | -0.8 | -0.8 | -0.6 | -0.8 |
| 2002 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.9 | -0.8 | -0.8 |
| 2003 | -0.8 | -0.7 | -0.8 | -0.9 | -0.7 | -0.8 |
| 2004 | -0.7 | -0.7 | -0.8 | -0.8 | -0.6 | -0.9 |
| 2005 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.7 | -0.8 |
| 2006 | -0.7 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.6 | -0.7 |
| 2007 | -0.7 | -0.7 | -0.8 | -0.7 | -0.6 | -0.8 |
| 2008 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.7 | -0.7 | -0.8 |
| 2009 | -0.7 | -0.8 | -0.8 | -0.9 | -0.7 | -0.9 |
| 2010 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.7 | -0.9 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

A continuación presentamos un breve análisis de cada uno de los municipios analizados.

Chalco: El municipio mantuvo constante su índice de dependencia fiscal, lo cual nos indica que la recaudación local se incrementó casi en la misma proporción en que lo hicieron las transferencias, pasó de un nivel de -0.8 en 1998 a uno prácticamente similar en 2010, e incluso logró reducirlo a -0.7 durante los años 2004, 2006, 2007 y 2009, por lo que el municipio de Chalco entraría en la categoría de efecto *Vuela Papel*, pues las transferencias no impactaron negativamente las finanzas de la administración municipal, ya que conservó la capacidad recaudatoria. Es importante mencionar que durante todo el periodo estudiado el municipio se mantuvo por debajo del promedio nacional de -0.92 mencionado en el estudio de Uri Raich y en línea con el promedio estatal que ronda el -0.80 (OSFEM-A, 2010: 547).

Ecatepec: Para plantear un breve contexto, se trata del municipio más poblado del país y cuenta con el presupuesto más grande de la ZOEM. Al ser una administración pública de grandes dimensiones, se pensaría que su estructura recaudatoria es de las más fuertes y por ende su dependencia de las transferencias intergubernamentales es menor, sin embargo, al revisar los datos, vemos que comenzó en el año de 1998 con un índice de dependencia fiscal de -0.7, sensiblemente menor al promedio nacional. No obstante, 12 años después de la implementación del Ramo 33 y por consiguiente del incremento de las transferencias intergubernamentales, la dependencia fiscal se incrementó hasta el -0.8, dando como resultado una menor proporción de los ingresos propios en los presupuestos municipales. En este caso la reacción provocada por el incremento de las transferencias se consideraría dentro de la tipología de *Pereza Fiscal*, pues al contrario del municipio de Chalco, la dependencia fiscal se incrementó.

Ixtapaluca: Representa el más claro ejemplo de *Pereza Fiscal*, pues de tener una de las menores dependencias fiscales de la ZOEM en 1998, un índice de apenas -0.6, lo elevó hasta el -0.8 en el año 2010, es decir, en sólo 12 años y debido al enorme incremento de las transferencias hacia dicho municipio, después de haber tenido una recaudación local de 40 de cada 100 pesos manejados por la administración local llegó a recaudar apenas 20 de cada 100. De los municipios de la ZOEM, Ixtapaluca es el que experimentó proporcionalmente el crecimiento más importante en las transferencias (véase Anexo 1); sin embargo, la recaudación de impuestos locales no se incrementó al mismo ritmo, por lo que el índice de dependencia fiscal se elevó

sensiblemente. De continuar con esta tendencia en los próximos años igualará el promedio nacional de -0.9.

Nezahualcóyotl: en este municipio la información recabada indica que de 1998 a 2010 no hubo cambio significativo en su índice de dependencia fiscal, pues se mantuvo en -0.8; sin embargo, cabe aclarar que tuvo fluctuaciones importantes, pues en los años 2000, 2002, 2003 y 2009 la dependencia fiscal se agudizó hasta llegar a niveles de -0.9, pero en los años 2007 y 2008 logró revertirlo alcanzando indicadores cercanos a -0.7. Encontramos que el municipio encaja en el denominado efecto *Vuela Papel*, pues el incremento de las transferencias no limitó su capacidad recaudatoria, sino que la incrementó en la misma proporción en que aumentaban las transferencias durante el periodo de estudio.

Texcoco: Durante el periodo estudiado mantiene el índice de dependencia fiscal más bajo de los municipios analizados, en el año 1998 reportó un dato de apenas -0.5, lo que representa que 50 de cada 100 pesos que manejó la administración municipal fueron ingresados mediante el sistema de recaudación municipal. Para el año 2010 el índice empeoró pasando a niveles de -0.7, lo que indica que se volvió más dependiente de los recursos provenientes de las transferencias; sin embargo, es importante destacar que aun así continúa siendo el municipio financieramente más independiente de la ZOEM. Siguiendo la lógica que hemos venido manejando de catalogar a los municipios de acuerdo al efecto que han tenido las transferencias en la dependencia fiscal de los mismos, encontramos que el municipio de Texcoco entraría en la categoría de *Pereza Fiscal*, pues aun cuando sigue teniendo una estructura fiscal sólida, el efecto causado por el incremento de las transferencias fue disminuir la proporción de recursos propios en los presupuestos municipales.

Valle de Chalco: Aquí encontramos que el índice de dependencia fiscal registraba niveles de -0.8 en 1998, que posteriormente se vieron acentuados al llegar a -0.9 en 2010. Al igual que en varios municipios estudiados, la dependencia fiscal se agudizó durante el periodo de estudio, si bien tuvo un año en donde alcanzó un índice de -0.7, en la generalidad y la tendencia fue hacia una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales. Para el caso de Valle de Chalco encontramos que se adaptó mejor al modelo de *Pereza Fiscal*, pues el acrecentamiento de las transferencias no incrementó la capacidad recaudatoria del municipio en la misma proporción.

Es de destacarse el incremento porcentual que tuvieron los recursos manejados por los municipios estudiados, pues por ejemplo Ecatepec, aun cuando fue el que registró el menor aumento, sus ingresos totales se multiplicaron por 5.4 veces durante el periodo de análisis, en tanto que Chalco e Ixtapaluca experimentaron los incrementos más altos al multiplicarlos por 7.93 y 7.47 veces respectivamente; sin embargo, hay que resaltar la forma en que lo logró cada municipio, pues para el caso de Chalco, el incremento se vio impulsado como se muestra en el Anexo 1, casi en proporciones iguales en los rubros de recaudación propia y transferencias, en tanto que Ixtapaluca se apoyó sobre todo en el rubro de las transferencias intergubernamentales; por tanto, es entendible el incremento registrado en los parámetros referentes a la dependencia fiscal de este último.

En la parte de ingresos encontramos que la gran mayoría de los municipios seleccionados se encuentran en la categoría de *pereza fiscal*, pues en los casos de Ecatepec, Ixtapaluca, Texcoco y Valle de Chalco, el aumento de las transferencias ocasionó que los municipios incrementaran la dependencia de los recursos provenientes de la Federación y del estado; en dos municipios se encontró que las transferencias no debilitaron su estructura de ingresos, pues las administraciones locales incrementaron la recaudación local al mismo ritmo en que se aumentaban las transferencias.

En qué gastan los Municipios de la Zona Oriente del Estado de México

En la breve panorámica de la forma en que han evolucionado los ingresos de los municipios estudiados, encontramos que si bien en todos los municipios se incrementó la recaudación local, las transferencias intergubernamentales lo hicieron en una magnitud mayor, lo que propició que la dependencia de los gobiernos locales aumentara en la mayoría de los casos, cuestión que, al parecer, se está transformando en la regla más que en la excepción. En este apartado analizaremos la forma en que han ejercido los recursos públicos las administraciones locales; se analizan los recursos provenientes del sistema nacional de coordinación fiscal y de la recaudación propia, se excluyen los ingresos provenientes de la deuda pública pues dichos recursos no son constantes y se desviaría la intencionalidad del estudio que busca encontrar la viabilidad financiera y estructura del gasto en el mediano plazo; es importante resaltar que, bien manejada, la deuda pública podría servir como una herramienta para el desarrollo; sin embargo, debido a la volatilidad que presentan los datos se optó por excluirlo pues existen años en que se disparan los montos, lo que dificultaría analizar el gasto público municipal, por lo que el uso de los recursos

provenientes de empréstitos será excluido del estudio con el fin de homologar los parámetros de comparación.

Una vez aclarado lo anterior comenzaremos a revisar cómo han gastado los recursos públicos los municipios analizados, tomando en cuenta que una de las principales funciones del gobierno locales dotar de servicios públicos a la población, por lo que la distribución del presupuesto debe estar acorde con esta obligación. Para el presente estudio se desglosó el presupuesto de egresos en 5 rubros: 1. el gasto corriente (gastos de operación, mantenimiento de la administración local); 2. subsidios, transferencias y previsiones económicas; 3. adquisición de bienes muebles e inmuebles; 4. obras públicas y acciones sociales (Obras de infraestructura, programas sociales); y 5. deuda pública. Para fines de la presente investigación se profundizará más en los incisos 1, 4 y 5; el primero para determinar si el incremento de recursos ha ocasionado el abultamiento de la nómina gubernamental, el segundo para estimar la prioridad que las administraciones analizadas le han dado al desarrollo de la infraestructura municipal y el tercero para ponderar si el manejo de las finanzas públicas se ha hecho de una manera sana o si, por el contrario, se ha incurrido en un mal manejo de la deuda pública.

Para analizar de manera adecuada la capacidad de maniobra de los gobiernos municipales se elaboró un indicador de libertad presupuestal, el cual servirá para medir el grado de autonomía que tienen las administraciones locales para destinar los recursos presupuestales a satisfacer servicios y obras demandadas por la ciudadanía, los parámetros se encuentran entre 1 y -1, interpretándose de la siguiente manera: cuando el indicador se encuentra entre 0 y -1 revelará que después de descontados los recursos destinados al gasto corriente y pago de la deuda pública queda un remanente que puede ser utilizado en inversión, sin recurrir a mayor endeudamiento; en tanto que si el parámetro se encuentra entre 0 y 1, muestra que los recursos captados mediante la recaudación y las transferencias son insuficientes para cubrir el gasto corriente y el pago de la deuda, y deben recurrir al endeudamiento para cubrirlos. Para calcularlo, se empleó la siguiente fórmula.

$$Z = \frac{(A + B)}{(X + Y)} - 1$$

Donde:

A = Gasto Corriente; B = Pago de la Deuda Pública; X = Recaudación Propia;
Y = Transferencias intergubernamentales; Z = Índice de Libertad presupuestal

TABLA 6
Índice de Libertad dentro del Gasto presupuestal de los Municipios Seleccionados de 1998 a 2010

| Año | Chalco | Ecatepec | Ixtapaluca | Nezahualcóyotl | Texcoco | Valle de Chalco |
|------|--------|----------|------------|----------------|---------|-----------------|
| 1998 | -0.285 | -0.359 | -0.517 | -0.457 | -0.335 | -0.575 |
| 1999 | -0.323 | -0.421 | -0.511 | -0.482 | -0.354 | -0.460 |
| 2000 | -0.370 | -0.37 | -0.500 | -0.560 | -0.120 | -0.566 |
| 2001 | -0.522 | -0.383 | -0.596 | -0.495 | -0.327 | -0.550 |
| 2002 | -0.534 | -0.366 | -0.583 | -0.426 | -0.332 | -0.549 |
| 2003 | -0.312 | -0.317 | -0.449 | -0.343 | -0.149 | -0.530 |
| 2004 | 0.033 | -0.159 | -0.267 | -0.317 | -0.219 | -0.435 |
| 2005 | 0.138 | -0.206 | 0.010 | -0.154 | -0.252 | -0.356 |
| 2006 | -0.057 | -0.310 | -0.284 | -0.284 | -0.325 | -0.475 |
| 2007 | -0.058 | -0.292 | -0.251 | -0.328 | -0.283 | -0.437 |
| 2008 | -0.028 | -0.286 | -0.258 | -0.447 | -0.219 | -0.410 |
| 2009 | -0.157 | -0.200 | -0.090 | -0.406 | -0.357 | -0.469 |
| 2010 | -0.336 | -0.180 | -0.168 | -0.363 | -0.293 | -0.499 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos

Para ejemplificar el uso de los datos pondremos nuevamente de ejemplo al Municipio de Chalco, cuyo indicador en 1998 resulta -0.285, y su interpretación refleja que restando el gasto corriente y el pago de la deuda pública de ese año, el 28.5 por ciento de su presupuesto quedó en disposición de ser ejercido en servicios y obras para la comunidad, e igualmente se ejemplifica con un dato del mismo municipio pero del año 2005, cuando el índice llegó a 0.138, es decir, el costo de operación y de la deuda municipal superó el 100 por ciento de los recursos locales disponibles, e incluso debió endeudarse por el equivalente al 13.8% de los recursos municipales sólo para mantener el nivel de gasto público. Se trata de dos escenarios totalmente distintos del mismo municipio, pero que sirven de ejemplo de la manera en que se empleará el indicador antes mencionado. Después de esta breve explicación procederemos al análisis de las administraciones públicas seleccionadas.

Chalco: El índice de libertad presupuestaria ha tenido variaciones importantes, pues en 1998 presentó un indicador de -0.285, que para los años 2001 y 2002 se elevó a niveles superiores a -0.50, lo cual indica que más de la mitad del presupuesto anual estaba disponible para ser invertido y así atender las demandas de la población, en tanto que el gasto corriente absorbía menos de la mitad de los recursos públicos disponibles; sin embargo, la dinámica se transformó radicalmente en los años 2004 y 2005, ya que los ingresos municipales no fueron suficientes ni siquiera para cubrir el gasto corriente, lo cual obligó al municipio a recurrir a empréstitos con el objetivo de mantener los servicios públicos funcionando. La situación crítica se mantuvo hasta el año 2008, periodo durante el cual más del 90 por ciento de los recursos municipales se destinaron al gasto corriente, teniendo que financiar los programas de infraestructura y de apoyo social con mayor endeudamiento. En el año 2009 apenas se incrementó un poco el índice de libertad presupuestal para alcanzar un -0.15, que posteriormente se normalizó en niveles más sostenibles en el año 2010 cuando llegó a -0.33.

El enorme lastre que representó el gasto corriente y el consiguiente endeudamiento público realizado para sostener el nivel de egresos, incrementó notoriamente el servicio de la deuda, por lo que el pago de intereses y la amortización de capital se convirtió en un problema para el municipio, debido a que durante el periodo 2004-2009 la proporción del presupuesto anual destinado a cumplir con los compromisos financieros en promedio alcanzó el 23 por ciento, es decir, de cada 100 pesos que recibía el municipio por transferencias y por recaudación propia, 23 se destinaban al pago de la deuda y cerca de 70 servían para pagar la nómina y los gastos de operación del municipio. La tendencia era claramente insostenible; sin embargo, a partir del año 2009 se realizó un esfuerzo por incrementar la recaudación local y disminuir dentro de lo posible el gasto corriente, con lo cual se logró revertir la tendencia vivida durante las dos administraciones anteriores.

El mal manejo de las finanzas públicas impidió atender demandas muy sensibles de la población referentes a infraestructura urbana, pues el 60 por ciento de las calles de Chalco se encuentran sin pavimentar (OSFEM-A, 2010: 581), rezago que no pudo revertirse debido a excesivos gastos burocráticos y malas decisiones financieras durante el periodo 2004-2008, que coincidió con las dos administraciones emanadas del Partido de la Revolución Democrática (2003-2009).

Si bien la intención del estudio no es encontrar correlaciones directas entre el partido en el poder y el manejo financiero del mismo, nos pareció correcto hacer esta apreciación, pues claramente se presentó una estrecha vinculación entre la llegada al poder de dicho partido político y el incremento del gasto corriente y del

endeudamiento municipal, situación que se comenzó a revertir en los años 2009 y 2010, cuando el Partido Revolucionario Institucional recobró el poder.

Ecatepec: Se encontró que el índice de libertad presupuestal ha tenido una tendencia negativa, pues para el año 1998 ostentaba un indicador de -0.359, es decir, prácticamente el 36 por ciento de su presupuesto estaba disponible para invertirlo en las prioridades de la población, mientras que para 2010 se tuvo una drástica caída hasta llegar a -0.180; al analizar a detalle encontramos que el gasto corriente y el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas mediante la deuda pública incrementaron notablemente su cuota en el presupuesto municipal, con esto el presupuesto de 2010 apenas tuvo un margen de maniobra para invertir en la mejora de los servicios públicos de apenas el 18 por ciento de los recursos totales. En lo referente a obras públicas y acciones sociales, el presupuesto destinado en 1998 alcanzaba el 27 por ciento del total, mientras que para 1999 llegó a casi el 35 por ciento; sin embargo, para 2010 el municipio destina solamente el 12 por ciento de sus recursos a este rubro y 6 por ciento a cubrir subsidios como el del agua potable, debido a que los escasos recursos disponibles se destinan a cubrir el gasto de nómina y pago de intereses de la deuda pública.

En lo que respecta al manejo de las finanzas públicas municipales, el panorama no es muy alentador, pues si bien en 1998 la administración local destinaba apenas el 7.4 por ciento de sus recursos al cumplimiento de los compromisos de la deuda pública, para el año 2010 alcanzó el 23 por ciento del presupuesto, que en términos nominales son más de 650 millones de pesos. El incremento tan importante en el gasto destinado al cumplimiento de las obligaciones financieras se registra a partir del año 2004 y desde entonces ha sido constante, aportando en promedio el 12.5 por ciento del presupuesto. Como dato de comparación, los recursos destinados al pago de la deuda pública del municipio de Ecatepec en el año 2010 sobrepasan a todo el presupuesto del municipio de Chalco para el mismo periodo; es de destacar que los recursos que se destinan a cubrir el servicio de la deuda pública bien podrían servir para revertir rezagos históricos, como el hecho de que aun cuando el 88.2% de las calles cuentan con pavimento (OSFEM-B, 2010:148) existe un rezago en la zona Norte y Poniente del municipio en esta materia; asimismo, se requiere mejorar la infraestructura hidráulica, con el fin de mejorar la dotación de agua potable y prevenir inundaciones.

Ixtapaluca: El caso de Ixtapaluca resulta particular, pues de tener en el periodo 1998-2003 una autonomía presupuestal promedio de casi -0.50, para el año 2005 se había

reducido a -0.0, lo cual se debió al explosivo incremento del gasto corriente, que pasó de 40 millones en 1998 a cerca de 500 millones en 2010. Si bien las transferencias y los ingresos propios se acrecentaron, no lo hicieron en el nivel suficiente para que la nómina gubernamental no afectara otros rubros de gasto. Una consecuencia directa de este incremento es el descenso de los recursos destinados a obras públicas, pues pasó de representar entre el 35 y el 40 por ciento de los recursos disponibles de 1998 a 2004, a sólo el 14 por ciento durante 2010. Si bien el municipio tiene un avance de 70 por ciento en la pavimentación de calles y avenidas, el 30 por ciento de su población aún se encuentra en condiciones precarias de comunicación urbana (OSFEM-C, 2010: 264) y la disminución de los recursos destinados a la construcción de obras públicas en el municipio impide avanzar a una mayor velocidad en la atención de esta problemática.

A diferencia de Chalco, el municipio de Ixtapaluca tuvo un mejor manejo financiero, pues no recurrió al endeudamiento para sostener los aumentos de gasto corriente, sino que lo sufragó utilizando las transferencias que durante el periodo de estudio pasaron de poco más de 50 millones a cerca de 500 millones de pesos al año, lo cual le permitió incrementar el gasto en el mantenimiento y operación de su administración local sin recurrir al endeudamiento público. Lamentablemente por destinar mayores recursos a su nómina, descuidó rubros como el de obras públicas. El costo del servicio de la deuda representó en promedio durante los 13 años de análisis el 2.5 por ciento de los ingresos municipales, lo cual constituye una cantidad mínima que le da mayor viabilidad financiera a largo plazo, si se toma en cuenta que el promedio en el Estado de México para el costo financiero de la deuda pública municipal es de 12 por ciento de los presupuestos locales (OSFEM-A, 2010:547). Sin embargo, no deja de llamar la atención el incremento explosivo en el gasto corriente del municipio.

Nezahualcóyotl: El índice de libertad presupuestal nos muestra un indicador para el año de 1998 de -0.457, que 12 años después se redujo a -0.363. Si bien el gasto corriente y el pago del servicio de la deuda pública municipal absorben actualmente una proporción mayor del presupuesto, la cantidad de recursos disponibles para destinar a obras y acciones sociales sigue siendo elevada en comparación con los demás municipios analizados. Para el año 2010 destinó casi el 14 por ciento de sus recursos a la realización de obras públicas y acciones sociales. Es importante mencionar que en este municipio, el rubro de gasto destinado a subsidios y transferencias es considerablemente alto, pues acapara el 22 por ciento de los recursos de la administración local.

En lo que respecta al manejo de la deuda pública, Nezahualcóyotl realizó un manejo adecuado de sus finanzas públicas, pues el costo financiero promedio durante los 13 años analizados es apenas del 4 por ciento de los recursos municipales, lo cual ha permitido al municipio realizar obras de infraestructura y subsidiar servicios como el agua potable; en el ramo de infraestructura urbana resalta que el 99.64 por ciento de las calles están pavimentadas, lo cual explica que la proporción de inversión en obras públicas tenga menor relevancia y pueda destinar más recursos para atender demandas de su ciudadanía, a través de subsidio y transferencias (OSFEM-D, 2010: 604).

Texcoco: el municipio de Texcoco presenta en el año 2010 un índice de libertad presupuestal de -0.293, lo cual nos hace ver que el municipio tiene cierto margen de maniobra para atender las demandas ciudadanas, pues casi una tercera parte del presupuesto municipal queda disponible para orientarlo hacia las necesidades de la sociedad sin necesidad de incurrir en deuda pública. El municipio presenta una inversión en infraestructura considerablemente alta, pues durante los 13 años analizados ha destinado en promedio el 22 por ciento de sus recursos a la realización de obras de infraestructura y acciones sociales, dicha inversión es comprensible si se toma en cuenta que para el año 2008 el 39 por ciento de sus ciudadanos habitaban en calles de terracería (OSFEM-E, 2010: 455), lo cual hace necesario un amplio programa de inversión que revierta esta situación.

Respecto al costo de la deuda pública municipal, el promedio durante los 13 años estudiados es del 10 por ciento de sus ingresos; sin embargo, es importante mencionar que en el año 2004 el porcentaje se elevó a 21 por ciento y en 2008 llegó a representar la cuarta parte de los ingresos municipales. Salvo esos dos años de sobresalto en el costo del servicio de la deuda pública, el manejo financiero del municipio se puede considerar aceptable, ya que, como se mencionó antes, el promedio estatal del presupuesto destinado a este rubro es del 12 por ciento.

Valle de Chalco: este municipio es el que presenta la mayor libertad presupuestal del conjunto estudiado, pues para el año 2010 exhibe un índice de -0.499, lo cual indica que de los ingresos municipales, una vez restándole el gasto corriente y el servicio de la deuda pública, la mitad del presupuesto queda disponible para destinarlo a satisfacer las necesidades de la sociedad, sin necesidad de recurrir al endeudamiento del municipio; una demanda muy sentida en dicho municipio ha sido la urbanización y dotación de servicios públicos, y en su momento fue la que originó su separación del municipio de Chalco, por lo que actualmente la inversión

en infraestructura representa una prioridad y se nota en los indicadores como el de calles pavimentadas, pues en 2006 sólo el 30 por ciento contaba con este servicio; sin embargo, para 2010 se había elevado a un 58 por ciento (OSFEM-F, 2010: 601), si bien el indicador aún sigue siendo bajo, es de destacarse el incremento experimentado durante el periodo. Para lograrlo, el esfuerzo financiero ha sido importante, pues en promedio durante los 13 años analizados ha invertido el 32 por ciento de sus recursos en obras públicas y acciones sociales.

Tomando en cuenta los parámetros observados en los otros municipios, el manejo financiero ha sido bueno, pues el costo financiero promedio ha sido de apenas el 4.6 por ciento de los recursos disponibles, el bajo costo financiero y la austeridad dentro de la administración pública han permitido invertir buena parte de su presupuesto en beneficio de los ciudadanos, lo cual ha logrado avances tangibles en la prestación de servicios públicos. Aún quedan grandes retos por superar, aunque si se mantiene la tendencia actual, en pocos años podría alcanzar niveles de desarrollo urbano similares a los del municipio de Nezahualcóyotl.

Consideraciones finales

En el proceso de fortalecimiento del federalismo mexicano, un mayor protagonismo de la sociedad civil, mayor capacidad de organización de la sociedad en su conjunto, el aumento de la complejidad, la diversidad, la pluralidad y el dinamismo de la sociedad mexicana, aunado a una gestión por resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas, así como la perspectiva hacia la que apunta el denominado “Pacto por México” que deja entrever un desarrollo más integral, el papel del municipio es creciente, tanto por definición como por necesidad, por ello efectuar un diagnóstico y promover el debate de la realidad en la que se desenvuelve constituye un imperativo, a fin de efectuar las reformas y adecuación que requiere el también denominado tercer orden de gobierno y administración del Estado federal mexicano.

En este artículo se han analizado los municipios más poblados de la zona oriente del Estado de México, evidenciando varios elementos importantes dentro del manejo de las finanzas públicas. Un elemento significativo encontrado es que en la mayoría de los municipios, el efecto causado por el incremento de las transferencias ha sido el denominado *Pereza Fiscal*, pues solamente dos municipios de los seis analizados, mantuvieron su nivel de ingresos propios estables, en proporción al presupuesto total, mientras que los otros cuatro los disminuyeron, lo cual acentuó aún más su dependencia financiera.

Por otro lado, en el caso del gasto público se encontró que en la totalidad de los municipios estudiados se incrementó notoriamente el porcentaje del presupuesto destinado al gasto corriente y, en algunos casos, el manejo presupuestal ocasionó problemas financieros relevantes como el caso de Chalco y Ecatepec, donde el costo del servicio de la deuda municipal se incrementó sensiblemente, reteniendo recursos que podrían haber servido para dotar de servicios a la población. De igual forma, al revisar las cuentas públicas se evidenció que Chalco, Ixtapaluca y Texcoco han mantenido un nivel de inversión pública relativamente alto, tratando de revertir los rezagos de infraestructura urbana que presentan, pues han destinado en promedio durante los 13 años analizados más del 20 por ciento de sus recursos a este rubro; sin embargo, es de destacar el caso de Valle de Chalco donde la inversión ha sido una prioridad al destinar durante el periodo estudiado el 32 por ciento de sus recursos a las obras públicas, esto con el fin de revertir el gran rezago que presentaba y lo ha conseguido sin recurrir al endeudamiento excesivo, sino racionalizando el gasto corriente.

Respecto al **índice de libertad presupuestal**, se encontró que prácticamente todos deterioraron sus niveles de 1998, debido al incremento del gasto corriente que ha disminuido sensiblemente los recursos disponibles para inversión y acciones sociales; sobresale el caso de Ixtapaluca, pues su índice de autonomía se deterioró dramáticamente al pasar de -0.517 en 1998 a un -0.168 en 2010. Es de destacar también el caso de Chalco, que en el año 2010 logró incrementar su libertad presupuestal, aunque es importante resaltar que vivió un deterioro importante de 2004 a 2009, por lo que sería necesario analizar los datos de 2011 y 2012 para determinar si dicho repunte no es coyuntural y logra sostenerlo en el mediano plazo.

El análisis profundo de las finanzas públicas municipales es de vital importancia para los estudiosos de la Administración Pública, pues los programas y proyectos de desarrollo municipal deben estar sustentados en finanzas públicas sanas y en proceso de fortalecimiento que permitan el avance sostenible de las localidades; de lo contrario, el camino hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos será inviable en el mediano y largo plazos. El análisis realizado permite ver qué administraciones locales han realizado bien su trabajo, conteniendo el gasto administrativo e impulsando la infraestructura y acciones sociales, que permitan a la sociedad mejorar su calidad de vida. Sin embargo, el estudio de las finanzas públicas tiene aún mucho camino por recorrer, pues el presente estudio representa apenas una panorámica de lo que sucede en los municipios más poblados de la zona oriente del Estado de México; para acercarnos más al detalle de cada caso objeto de estudio, resulta imprescindible continuar con este tipo de trabajos, analizando

cada uno de los municipios de la zona por separado y adentrarse en los detalles, para así evidenciar y compartir las historias de éxito y fracaso en el manejo financiero municipal, y tener referencias fiables para trazar el camino hacia el desarrollo de nuestras comunidades.

Fuentes

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) 2009-A, *El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2009-B, *Federalismo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2009-C, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Entidad Federativa*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Faya Viesca, Jacinto, 2004, *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, Porrúa, 2ª Edición, México.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR), 2003, *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, Distrito Federal, Senado de la República.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-A), 2010, "Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Chalco 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-B), 2010, "Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Ecatepec 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-C), 2010, "Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Ixtapaluca 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-D), 2010, "Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Nezahualcóyotl 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-E), 2010, "Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Texcoco 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.

- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-F) (2010), “Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Valle de Chalco 2010, Cámara de Diputados del Estado de México, México.
- Pliego Moreno, Iván, 2009, *200 años de Federalismo en México, una revisión histórica*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Pliego Moreno, Iván, 2010, *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Raich, Uri, 2002, *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. AP-102
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESOL-Edomex), 2005, “Indicadores Sociodemográficos de la Zona Oriente del Estado de México, 1950-2005”, Gobierno del Estado de México.
- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2009, *Finanzas Públicas Estatales*, en Línea, <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI, Consultado 10-18 de junio de 2012.
- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2009, *Finanzas Públicas Municipales*, en Línea, <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI, Consultado 15-18 de junio de 2012.
- UvalleBerrones, Ricardo, 1995, “Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”, en *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, enero-junio de 1995, México, UAM.
- Verduzco, Alberto, 2012, “Elecciones afectaron finanzas de los Estados”, en *Milenio Diario-Negocios*, 12 de septiembre, 2012, México, Distrito Federal.

ANEXO 1
Incremento porcentual de los presupuestos municipales de 1998 a 2010 (pesos corrientes)

| <i>Año</i> | <i>Concepto</i> | <i>1998 (miles de pesos)</i> | <i>2010 (miles de pesos)</i> | <i>Incremento % en el periodo</i> | <i>Incremento % de los recursos disponibles totales A+B</i> |
|------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---|
| Chalco | Ingresos Propios (A) | 17,671 | 132,011 | 747% | 793% |
| | Transferencias (B) | 54,449 | 440,444 | 808% | |
| Ecatepec | Ingresos Propios | 161,540 | 598,735 | 370% | 546% |
| | Transferencias | 363,925 | 2,273,309 | 624% | |
| Ixtapaluca | Ingresos Propios | 31,025 | 125,339 | 403% | 747% |
| | Transferencias | 51,506 | 491,492 | 954% | |
| Nezahualcóyotl | Ingresos Propios | 95,666 | 360,137 | 376% | 569% |
| | Transferencias | 295,523 | 1,867,761 | 632% | |
| Texcoco | Ingresos Propios | 44,208 | 140,255 | 317% | 559% |
| | Transferencias | 52,720 | 402,376 | 763% | |
| Valle de Chalco | Ingresos Propios | 19,708 | 67,345 | 341% | 691% |
| | Transferencias | 69,540 | 549,629 | 790% | |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

ANEXO 2
Tabla de Egresos de los Gobiernos Municipales Seleccionados de 1998 a 2010
(pesos corrientes)

| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
|----------------|------------|---------------------------------|---|------------------|----------------------|------------------------|
| Chalco | 1998 | \$8,709,949 | \$11,258,477 | \$8,578,063 | \$5,719,108 | \$45,829,797 |
| | 2000 | \$1,376,436 | \$20,183,521 | \$10,488,151 | \$18,803,243 | \$68,345,816 |
| | 2002 | \$11,858,203 | \$85,728,477 | \$17,943,803 | \$4,260,984 | \$102,840,995 |
| | 2004 | \$3,887,484 | \$29,315,020 | \$36,915,282 | \$55,249,433 | \$192,688,857 |
| | 2006 | \$570,979 | \$55,973,856 | \$37,545,396 | \$76,248,856 | \$202,393,414 |
| | 2008 | \$4,874,896 | \$75,635,543 | \$38,749,746 | \$119,455,089 | \$317,399,793 |
| | 2010 | \$21,321,700 | \$81,361,100 | \$35,761,200 | \$59,365,500 | \$320,652,900 |
| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
| Ecatepec | 1998 | \$44,855,663 | \$143,674,782 | \$41,283,543 | \$39,203,741 | \$297,095,463 |
| | 2000 | \$25,142,861 | \$94,899,898 | \$55,766,335 | \$146,065,504 | \$424,248,270 |
| | 2002 | \$3,450 | \$25,988,176 | \$94,888,023 | \$253,242 | \$719,228,247 |
| | 2004 | \$178,839,739 | \$202,830,136 | \$218,228,885 | \$222,601,764 | \$1,103,570,341 |
| | 2006 | \$8,380,261 | \$202,194,167 | \$276,972,085 | \$276,016,084 | \$962,532,988 |
| | 2008 | \$120,464,112 | \$368,693,140 | \$412,342,500 | \$141,882,652 | \$1,587,285,980 |
| | 2010 | \$117,275,094 | \$348,382,763 | \$544,033,663 | \$659,921,370 | \$1,692,458,689 |
| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
| Nezahualcóyotl | 1998 | \$26,209,363 | \$4,102,956 | \$55,959,003 | \$8,228,061 | \$204,382,990 |
| | 2000 | \$55,140,124 | \$110,395,448 | \$139,987,612 | \$15,724,808 | \$344,434,847 |
| | 2002 | \$79,162,213 | \$99,843,393 | \$191,741,621 | \$3,544,569 | \$570,452,134 |
| | 2004 | \$51,676,839 | \$128,847,721 | \$130,148,220 | \$81,671,221 | \$679,515,260 |
| | 2006 | \$27,617,827 | \$204,183,788 | \$126,549,665 | \$114,573,465 | \$821,593,727 |
| | 2008 | \$102,003,294 | \$259,089,222 | \$207,979,600 | \$77,533,171 | \$1,045,932,392 |
| | 2010 | \$47,309,111 | \$307,262,313 | \$483,478,948 | \$68,530,774 | \$1,350,490,804 |
| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
| Ixtapaluca | 1998 | \$3,431,068 | \$28,156,352 | \$6,684,562 | \$692,252 | \$39,153,396 |
| | 2000 | \$2,426,850 | \$47,183,952 | \$10,580,976 | \$309,739 | \$68,725,118 |
| | 2002 | \$13,152,357 | \$68,348,077 | \$21,557,906 | \$294,530 | \$81,662,492 |
| | 2004 | \$4,434,470 | \$84,401,245 | \$34,574,900 | \$11,361,365 | \$166,118,202 |
| | 2006 | \$14,757,692 | \$6,877,429 | \$27,837,539 | \$2,117,617 | \$217,703,396 |
| | 2008 | \$9,830,550 | \$129,713,650 | \$58,413,729 | \$4,483,078 | \$370,677,193 |
| | 2010 | \$25,357,667 | \$91,116,826 | \$91,575,026 | \$11,190,736 | \$501,918,972 |

ANEXO 2
Tabla de Egresos de los Gobiernos Municipales Seleccionados de 1998 a 2010
(pesos corrientes)
(continuación)

| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
|-----------------|------------|---------------------------------|---|------------------|----------------------|------------------------|
| Texcoco | 1998 | \$2,082,355 | \$24,882,458 | \$12,812,206 | \$5,638,562 | \$58,858,163 |
| | 2000 | \$4,985,108 | \$44,427,608 | \$8,145,963 | \$4,227,210 | \$135,448,655 |
| | 2002 | \$3,304,690 | \$61,644,103 | \$16,445,327 | \$16,175,395 | \$119,024,403 |
| | 2004 | \$1,642,688 | \$61,605,699 | \$25,316,455 | \$52,650,407 | \$139,082,595 |
| | 2006 | \$16,196,332 | \$70,981,825 | \$44,668,488 | \$27,054,087 | \$214,648,920 |
| | 2008 | \$40,899,449 | \$120,837,348 | \$53,238,220 | \$141,648,489 | \$279,656,119 |
| | 2010 | \$10,565,162 | \$89,951,926 | \$70,392,431 | \$952,967 | \$382,744,857 |
| | <i>Año</i> | <i>Adquisición de Inmuebles</i> | <i>Obras Públicas y Acciones Sociales</i> | <i>Subsidios</i> | <i>Deuda Pública</i> | <i>Gasto Corriente</i> |
| Valle de Chalco | 1998 | \$5,765,504 | \$23,790,838 | \$5,049,009 | \$ ----- | \$37,888,349 |
| | 2000 | \$6,743,495 | \$52,165,916 | \$12,322,481 | \$4,556,911 | \$68,776,317 |
| | 2002 | \$5,018,988 | \$46,439,038 | \$15,169,497 | \$92,193 | \$106,721,765 |
| | 2004 | \$9,899,364 | \$103,111,947 | \$20,353,660 | \$5,790,568 | \$146,267,050 |
| | 2006 | \$14,483,399 | \$79,202,638 | \$24,108,139 | \$25,251,653 | \$177,630,535 |
| | 2008 | \$9,138,421 | \$134,212,226 | \$43,670,587 | \$56,896,961 | \$268,528,794 |
| | 2010 | \$9,858,000 | \$146,630,000 | \$96,964,000 | \$7,327,000 | \$301,476,000 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.



Aportes de la prospectiva territorial a la administración pública. Sostenibilidad cultural en Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México

Jonathan Alejandro Correa Ortiz*

Resumen

El presente artículo constituye una tentativa de interpretación acerca de la administración pública frente a la diversidad socio-cultural. Para su análisis, se revisa el caso del municipio de Valle de Chalco Solidaridad.

El artículo se enfoca en dos aspectos: el municipio como motor de desarrollo local a partir de definir una identidad cultural del territorio; y la administración pública como mediación para implementar políticas públicas que logren concebir un desarrollo particular de los grupos culturalmente diferenciados.

Finalmente, para afrontar y actuar en dicho contexto social, se valoran las aportaciones del enfoque de la prospectiva territorial y de la noción de sustentabilidad cultural. Estas perspectivas, en conjunto, enriquecen e innovan los estudios y perspectivas de la administración pública en el siglo XXI.

Palabras clave

Municipio, indígenas migrantes, diversidad cultural, prospectiva territorial, Valle de Chalco Solidaridad.

Abstract

This article is an attempt at interpretation regarding the public administration the socio-cultural diversity. For analysis, review the case of the municipality of Chalco Valley Solidarity.

The article focuses on two aspects: the municipality as an engine for local starting development to define a cultural identity of the territory; and the public administration such as intervention to implement public policies that manage to conceive a particular development of culturally distinct groups.

Finally, to face and act in this social context, are valued contributions from territorial perspective and the notion of cultural sustainability approach. These perspectives together, enrich and innovate studies and perspectives of the public administration in the 21st century.

Key Words

Municipality, indigenous migrants, cultural diversity, prospective territorial, Chalco Valley Solidarity.

* Político, especialista en prospectiva e identidades culturales, galardonado con el *Premio Gustavo Baz* al servicio social por la UNAM

Preliminares e intenciones. A modo de introducción

• Cuáles serían las claves teóricas o los dispositivos estratégicos para una articulación consecuente entre la institución municipal y la diversidad socio-cultural? ¿Cómo enlazar ponderadamente los principios centrales de la administración pública con esa pluralidad de identidades culturales, presente en nuestras sociedades?

Tales respuestas apuntan a la complejidad de retos que representa para el municipio y la Administración Pública, comprender y concebir la diversidad cultural y étnica de las sociedades contemporáneas. Cuestión no menor cuando hoy existe un consenso amplio que otorga un valor inequívoco al reconocimiento de la facticidad multicultural, aunado a su postulación como referente obligado de tolerancia y pluralismo, que resultan, como bien se sabe, ser principios valorativos para definir una sociedad como democrática.

Ciertamente, la existencia de diferencias culturales parece ser un rasgo definitorio de las sociedades contemporáneas; sin embargo, resulta ser también uno de los aspectos más complejos e intrincados de dirimir en el ámbito público y, en particular, de la acción de la Administración Pública.

Tal descripción sólo cobra relevancia en un contexto específico. Las principales consecuencias de la diversidad cultural, así como su tratamiento y diagnóstico, se desarrollan en la esfera de la localidad, esto es, en el municipio.

En este sentido, el propósito de este texto es la revisión de algunas de las condiciones a las que se enfrenta el municipio para impulsar, en un contexto globalizado, su desarrollo local. De igual manera, frente a las implicaciones sociales que representa la diversidad socio-cultural para la administración pública y el municipio, se resalta la mediación de dos propuestas; por un lado, la prospectiva territorial, y por el otro, la sostenibilidad cultural, que constituyen aspectos necesarios a incorporar en los estudios de la administración pública.

Globalización: plataforma material y matriz cultural de nuestro tiempo

Los grandes cambios sociales, políticos y económicos del siglo XXI están determinados por el proceso de globalización. Cada vez existe un mayor consenso respecto a que la globalización, con sus inherentes características de complejidad creciente y dinamismo permanente, ha derivado en el debilitamiento de las estructuras estatales. Así, en la medida en que se posibilita una sociedad globalizada, de forma casi

inevitable también se cuestiona la actividad social del Estado (Mlinar, 1992, p. 8). Tanto el capital globalizado y sus flujos instantáneos financieros, como la acentuación y localización de la marginación social, constituyen quiebres decisivos de la vida social en la globalización.

Son dos los elementos del proceso de globalización que interesan resaltar entre las diversas y profundas condiciones que afectan al Estado. El primer aspecto involucra el cambio fundamental en la administración pública como intermediación del desarrollo, en tanto que representa la personificación activa del Estado y la sociedad (Guerrero, 2003, p. 167). El segundo aspecto refiere al proceso de exclusión y marginación culturales, presentes en la propia condición multicultural de las sociedades contemporáneas (Bauman, 2011, p. 100). Ambos aspectos, aunque inextricablemente articulados, también repercuten (quizá con un impacto mayor) en la figura del municipio.

En principio, con respecto al primer elemento, se puede señalar que el modelo político del Estado –unitario e indivisible– se encuentra actualmente sometido a un proceso de erosión, lo cual implica una redefinición de sus responsabilidades sociales prioritarias y la erogación de otras (Villoria, 1997, pp. 82-83). En dicho proceso también se reorienta la acción propia del Estado: la administración pública.

En este sentido, la administración pública ha sido gradualmente segregada como fenómeno político y burocrático (Guerrero, 2003, p. 24), que aunado a la perspectiva económica neoliberal, que hace hincapié en la reducción de costos y limitación de recursos públicos, condiciona la implementación de políticas públicas, así como la evaluación y continuidad de planes, programas y proyectos destinados a impulsar el desarrollo tanto –propiamente– nacional como local.

Como resultado de esta reorientación económica, la administración pública se ha dirigido hacia los resultados en términos de eficacia y eficiencia; transitado de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas a un contexto de gestión descentralizada; convenido en una asignación de recursos y a la prestación de servicios susceptibles de resultados inmediatos. Sin embargo, a pesar de la instauración de esta nueva gestión pública, Guerrero (2003, p. 191) advierte que la situación social en muchas partes del mundo ha llegado a un punto crítico, a partir del cual las sociedades enteras están en peligro de convertirse en social y políticamente inestables.

Derivado del anterior, el segundo elemento gira en torno al fenómeno de “des-territorialización” (Haesbaert, 2011) atribuido a la globalización, en el cual el proceso cultural se encontraría completamente desvinculado del territorio, o sería de carácter “deslocalizado” (Giménez, 1999, pp. 9-10). Sin embargo, se puede aducir

que el territorio sigue siendo –aunque condicionado por la globalización– el soporte de sedimentación simbólica de las identidades culturales y contenedor del mosaico de la heterogeneidad étnica.

Las condiciones actuales de la sociedad globalizada muestran, por un lado, una fuerte tendencia hacia la homogeneización, posibilitada por pautas económicas y sociales –estándares, hábitos y modas a partir del consumo– extendidas por el mundo; y no obstante, por el otro lado, el reforzamiento de una heterogeneidad cultural a partir de la reivindicación de identidades étnicas, religiosas, culturales y hasta de modos de vida de diverso tipo, que determinan que –en dichas condiciones sociales y culturales– unas y otras cohabiten en el seno de una tensa paradoja (Mardones, 2001, p. 35; Zabudovsky, 2010, p. 181).

Paradoja de bipolaridad persistente que no tiende a resolverse a favor de uno de los polos en tensión –homogeneización o heterogeneidad– sino que, más bien, genera un campo de fuerzas de complejas tensiones, pues a medida que las relaciones sociales se amplían, se produce también una intensificación de las diferencias. Esto indicaría que el proceso de globalización carece de esa unidad de efectos que generalmente se da por sentado.

Así, la condición factual de la multiculturalidad, ese aspecto desvelado a partir de la heterogeneidad cultural, constituye un hecho social característico y un fenómeno de mayor visibilidad en la actualidad. Dicha condición, la mayor de las veces, apareja procesos de exclusión política y desigualdad social de minorías socio-culturales; relaciones de dominio (subordinación) y verticalidad (jerarquización) constituyen prácticas sociales que fundamentan (y refuerzan) dichos procesos de diferenciación (Martuccelli, 2006, p. 146). Asimismo, fenómenos como la movilidad territorial o la migración –tanto intranacional como internacional– configuran los principales factores que intensifica la composición multiétnica que hoy existe en las sociedades contemporáneas.

En esta lógica, el multiculturalismo se acentúa como uno de los planteamientos teóricos –otros pueden ser el interculturalismo y el pluralismo cultural– que buscan mediar los conflictos producidos por el fenómeno social de la multiculturalidad. El multiculturalismo, en sentido amplio, formula modelos específicos de sociedad que se construyen a partir del reconocimiento de la diversidad cultural en el espacio público y de acuerdo con una formulación y elección respecto del valor positivo de su integración (Deveaux, 2000).

Sin embargo, la situación socio-cultural de nuestros días podría ser definida como una esfera compleja y fragmentaria, donde la heterogeneidad se constituye en el principio de autonomía, así como criterio constructor de identidades indivi-

duales y colectivas (Touraine, 2000, p. 168). El espacio local se transforma a partir de la expresión de la diferencia, toda vez que en la localidad se logra percibir con mayor densidad la relación entre identidades culturales e instituciones estatales.

En suma, frente a este doble plano generado por el proceso de globalización, la institución municipal tiene que enfrentar mayores retos y aceptar nuevas circunstancias; todo ello en el marco de un escenario complejo y cambiante en el que domina la incertidumbre. La estructura de la administración municipal además de atender áreas habituales como lo es la prestación del conjunto de servicios básicos, tendrá que incorporar, bajo otra perspectiva, la agenda de problemas sociales como: la marginación social o la exclusión de grupos culturalmente diferenciados. Esto indiscutiblemente obliga a ampliar las estrategia de acciones de la administración municipal; aun cuando pocas veces se cuente con los recursos suficientes y la experiencia necesaria.

El municipio: origen de desarrollo sostenible y escenario de diversidad cultural

De cara al trepidante escenario de precarización social que acompaña a la globalización, la entidad municipal reacciona fallidamente con acciones de corto plazo, mismas que, debido a su urgencia, tienden a ser resultas de manera inmediata para sortear el momento de crisis o urgencia. De este modo, lo que prima en la acción administrativa municipal es la inmediatez y perentoriedad que comúnmente se traducen en acciones reactivas con alto grado de improvisación y corta duración. El diseño e implementación de estrategias para fomentar el desarrollo local no logran eximirse también de estas características.

En este sentido, surgen nociones como “glocalización” (Robertson, 1992) o “fragmegración” (Rosenau, 1997, p. 115) –cuyo propósito es comprender y actuar en las nuevas circunstancias– para concebir e implementar estrategias de desarrollo que logren articular adecuadamente el ámbito local con el global. Sin embargo, con la desarticulación del desarrollo local, debido a la ausencia de políticas de desarrollo nacional, el municipio ha quedado en una situación ambigua: ejercer su función de encauzar el desarrollo local a través de acciones limitadas o cortoplacistas, dominadas por la incertidumbre.

De esta forma, los gobiernos municipales no sólo carecen de las herramientas para convertirse en promotores de desarrollo local. Además de los acuciantes problemas del municipio, que se encuentran vinculados a la limitación de recursos financieros,

técnicos y humanos capacitados; discontinuidad de planes y programas de desarrollo local, o bien a su visión de corto plazo y acción improvisada, se añade una limitada perspectiva para actuar frente a la creciente desigualdad social y cultural. Consecuencia de ello es la dificultad para concebir a la diversidad socio-cultural de un municipio, como la potencial base del desarrollo local (Flores, 2008, pp. 49-52; Soto y Vargas, 2008, pp. 109-114).

Cabe indicar que el municipio ha incorporado y concentrado, tal parece sin facilidad, un conjunto de características socio-culturales, producto –entre otras razones– de la migración y de la movilidad territorial. Ejemplo de ello es la pluralidad cultural de la ciudad de México con la llegada de miles de migrantes indígenas de todo el país. De manera específica, su presencia se densifica en el centro de la ciudad, así como en algunos municipios del estado de México que conforman la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Los planteamientos precedentes también han puesto de manifiesto que la idea de localidad se ha flexibilizado y lo local parece desdibujar lo global, toda vez que la aceptación de una condición culturalmente diversa sólo se logra afirmar en el ámbito local, es decir, en la práctica social cotidiana (Ritzer, 2007, pp. 18-24).

En consecuencia, estas condiciones han redefinido la relación entre localidad y la diversidad socio-cultural, lo cual ha derivado en un obligado replanteamiento acerca de la centralidad de la institución municipal. Se trata de una posición que implicaría analizar la centralidad de la construcción social del territorio y de su identidad cultural, procesos que constituirían la base de un desarrollo local sostenible.

Territorio e identidad cultural

En principio, se puede señalar que la identidad cultural de un territorio constituye comúnmente un aspecto relegado en la formulación, ejecución y control de los planes y programas de desarrollo local. Ciertamente el pensar en una perspectiva de gobierno municipal que propicie un territorio con identidad cultural, a partir de su condición multicultural, constituye un reto vigente para la administración pública.

La noción de territorio, dentro de las Ciencias Sociales, surge a partir de comprender el sentido de la acción social en la apropiación de un espacio, tanto física y, sobre todo, simbólicamente (Flores, 2007, p. 36). En igual sentido, Giménez señala que el territorio puede ser apropiado subjetivamente como *objeto de representación y de apego afectivo*, así como *símbolo de pertenencia socio-territorial* (1999, p. 34). Esto significa que los sujetos culturales (individuales o colectivos) no sólo conciben

al territorio como una realidad espacial “externa”, sino como un elemento intersubjetivo de su sistema cultural.

Coincidiendo con esta perspectiva, Hoerner (1996, p. 251) señala que existen dos nociones de territorio, tal distinción reconoce distintos niveles de la acción social. La primera noción, que denomina *territorios identitarios*, se refiere a aquellos espacios con los que se mantiene un contacto cercano o vivido. El barrio, la comunidad o el pueblo son territorios que corresponden a este tipo de clasificación.

Por su parte, la segunda noción, que nombra *territorios abstractos*, identifica a aquellos espacios que se encuentran más lejos de la percepción subjetiva. El Estado o los conjuntos supranacionales (como la Unión Europea, por ejemplo) constituyen territorios de esta segunda clasificación (Hoerner, 1996, p. 251).

Con base en esta distinción, se logrará reconocer que los *territorios identitarios* cumplen un papel fundamental en la sociabilidad cultural. Desde el punto de vista de la administración pública, se puede alcanzar un desarrollo local (sostenible) a partir de la construcción social del territorio y de su identidad cultural, lo cual es posible con el reconocimiento de la diversidad socio-cultural.

Con lo planteado hasta el momento, se ha explicitado que la cuestión de la dimensión cultural del territorio compone un elemento sustancial en la formulación e implementación de políticas públicas cuyo objetivo sea impulsar el desarrollo local. De esta forma, el territorio no sólo cumpliría un papel de recurso instrumental, sino también una función simbólicamente relevante para la acción y relaciones humanas.

La identidad cultural de un territorio ampliaría la perspectiva respecto al funcionamiento, organización y desarrollo local, toda vez que las agravadas disparidades económicas, desigualdades sociales o ausencia de equidad de oportunidades, mismas que tratan de atender y/o paliar los diversos niveles de gobierno, afectan en forma especial a los grupos culturalmente diferenciados de la sociedad (PNUD, 2005). Ello muestra, una vez más, la importancia de la cultura en el proceso e implementación de políticas públicas con afán de impulsar el desarrollo local.

La aseveración de Giménez respecto a que la cultura puede influir sobre el desarrollo social y económico de una región por mediación de la identidad, equivale a decir que no puede existir un desarrollo endógeno sin identidad colectiva (1999, p. 48), lo cual puede alentar nuevos estudios bajo estas premisas y valorar las actuales perspectivas en torno a la diversidad socio-cultural en el gobierno municipal y en la administración pública.

Desde esta perspectiva, el *territorio-espacio*, identificado como ese espacio de soporte de las actividades económicas, es sustituido por la idea del *espacio-territorio*, como ese territorio apropiado a partir del arraigo, del apego, del sentimiento de

pertenencia para satisfacer las necesidades vitales, sean materiales o simbólicas (Giménez, 2001, p. 6). Así, por ejemplo, la pertenencia territorial logra mantener un vínculo solidario dentro del vecindario urbano, de una comunidad rural o de un municipio.

Al respecto, conviene resaltar que la identidad cultural de un territorio, al igual que la de una región socio-cultural, puede considerarse en una primera instancia como *soporte de la memoria colectiva y como espacio de inscripción del pasado del grupo* (Giménez, 1999, p. 41). En suma, se logra comprender que lo cultural define una efectiva y esperanzadora nueva frontera en el ámbito del desarrollo local (Rausell, 2007).

Los planteamientos precedentes han puesto de manifiesto la relación entre el territorio (localmente orientado y subjetivamente apropiado) y su dimensión cultural (soporte de identidad cultural); con lo cual idóneamente sería posible una reorientación en la formulación, implementación y control de las políticas públicas de desarrollo local, a partir de considerar la composición socio-cultural como un elemento significativo para su consecución.

Finalmente, el municipio de Valle de Chalco Solidaridad en el Estado de México representa un caso apropiado para abordar el conjunto de las premisas arriba esbozadas e identificar las condiciones e implicaciones de esta propuesta.

Urbanización en la zona metropolitana de la Ciudad de México: Valle de Chalco Solidaridad

El municipio de Valle de Chalco Solidaridad se ubica al suroriente de la Ciudad de México, forma parte de la primera región socio-económica del Estado de México denominada Amecameca. Valle de Chalco Solidaridad colinda al norte con los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan y La Paz, al oriente con Chalco y al sur con la delegación Tláhuac del Distrito Federal.

El municipio se instituyó el 7 de noviembre de 1994, con lo que se erigió como el municipio 122 del Estado de México; tiene una extensión de 44.57 km², lo que representa el 0.22 por ciento de la superficie estatal. La composición territorial del municipio de Valle de Chalco Solidaridad se conformó con la agregación de territorios y centros de población de los municipios de Chalco (39.71 km²), Ixtapaluca (4.34 km²), La Paz (0.27 km²) y Chicoloapan (0.25 km²), mismos que en su conjunto forman parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) (Lindón, 1999, p. 83).



Ubicación de Valle de Chalco Solidaridad (en negro), Estado de México, México.

La creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad se vincula, al menos, a cuatro factores: el primero, su proximidad a municipios que experimentaron, principalmente en la década de los ochentas, una creciente dinámica poblacional; segundo, las condiciones aptas para el desarrollo urbano –el municipio se asienta en lo que fuera el lago de Chalco–; tercero, debido a las constantes migraciones intra-metropolitanas, consecuencia de la expansión de la ZMCM; cuarto, a la reubicación y movilidad territorial de habitantes del Distrito Federal hacia el municipio (Sobрино, 1996, p. 74).

Valle de Chalco Solidaridad no sólo constituyó el prolegómeno de la política social del entonces candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, sino también se consideró como paradigma de la “nueva urbanización” (Hiernaux, 2000, p. 41). Esto es, la introducción y regularización de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, infraestructura, drenaje, etc.), proporcionados en un plazo muy corto de manera casi exclusiva por el gobierno federal a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Dicho programa social constituyó el principal detonador del proceso de urbanización o “normalización” de Valle de Chalco Solidaridad, aún

por encima de la intervención estatal y/o municipal, las cuales fueron relegadas a un segundo plano (Hiernaux, 2000, p. 43).

El balance de urbanización del municipio se puede resumir de la siguiente forma: Valle de Chalco transitó en su origen por un proceso significativo y acelerado de urbanización a cargo de Solidaridad (PRONASOL); sin embargo, debido a su carácter centralizado y a la propia dimensión clientelista, condujo a que las capacidades de desarrollo del municipio quedaran relegadas a la intervención federal. Empero, una vez desaparecido dicho programa, se manifestó la marginación social y se produjo una creciente precarización de la calidad de vida de sus habitantes.

Migración indígena como factor de diversidad cultural

A partir de la década de los setentas, la migración indígena hacia los centros de desarrollo económico se ha intensificado, al tiempo que integrantes de distintos pueblos indígenas han logrado asentarse un mismo espacio urbano, como es el caso de la composición social y étnica del municipio de Valle de Chalco-Solidaridad (Lindón, 1999, p. 84) (Véase Cuadro 1).

Cabe destacar que la migración de los pueblos indígenas constituye uno de los fenómenos que está redefiniendo el carácter étnico de México. Las características de este fenómeno apuntan a que existe una considerable presencia de población indígena que trasciende sus regiones originarias (tradicionales) de pertenencia. La migración indígena es un fenómeno multicausal y estructural, por lo que se caería en una simplificación el indicar que la pobreza y la marginación social son las únicas causas de dicho fenómeno (Rubio *et al.*, 2000).

La población indígena se encuentra presente en el 98.8% de los municipios de nuestro país; dicho de otro modo, uno de cada tres indígenas vive en la ciudad (CONAPO, 2005, p. 11). Sin embargo, se puede afirmar que los indígenas migrantes sufren un proceso de “invisibilización”, toda vez que no son identificados por su particularidad cultural sino por una condición (homogénea) de pobreza y marginación.

En este contexto, la urbanización de la ZMCM, y particularmente en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, no sólo ha representado un proceso de desigualdad social, con las implicaciones que este hecho significa para el desarrollo de cualquier sociedad, sino también de manera concomitante se ha llevado a cabo un proceso de exclusión social. Consecuencia de ello, es que se caracterice a la ZMCM a partir de la homogeneidad de su pobreza y no a partir de su multiculturalidad o diversidad socio-cultural.

CUADRO 1
Valle de Chalco Solidaridad: población de 0 a 2 años y 3 años y más por condición de habla indígena y español, 2010.

| Estado/ municipio | Población total | Población de 3 años y más | No habla lengua indígena | No especificado | Habla lengua indígena | Población de 0-2 años en hogares donde el jefe o cón- yuge habla lengua indígena | Condición de habla indígena y español | | |
|-----------------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------------------|--|--|--------------------------|-------------------------|
| | | | | | | | % Habla español | % No habla español | % No especificado |
| México | 15,175,862 | 14,163,190 | 13,718,052 | 66,063 | 379,075 | 55,435 | 90.4 | 0.8 | 8.7 |
| Valle de Chalco Solidaridad | 357,645 | 332,944 | 321,681 | 1,059 | 10,204 | 1,500 | 91.4 | 0.4 | 8.1 |

Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. Tabulados básicos, véase www.inegi.gob.mx

En suma, los indígenas que viven en la ZMCM tienen una calidad de vida que no difiere drásticamente de la que tenían en sus comunidades de origen. Aún más, sufren la discriminación por su condición indígena, con lo que los migrantes indígenas no sólo viven bajo una desigualdad económica y social sino también se encuentran condicionados por la exclusión y rechazo social.

El municipio como espacio multicultural

Como ya se indicó, uno de los principales argumentos que explican la composición multicultural en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad lo constituye el fenómeno migratorio indígena. Particularmente, y debido a la dinámica poblacional, la población residente en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad configura un mosaico socio-cultural heterogéneo y complejo, ya que proviene de diferentes estados de la República mexicana, principalmente de los estados de Puebla, Oaxaca, Michoacán, Hidalgo y Guerrero (Granados, 2005, p. 143).

Por ejemplo, para 1995 el *Censo de Población y Vivienda* reportaba que existían 44 lenguas indígenas que se hablaban en el municipio, siendo los dos grupos étnicos más importantes, debido a su población mayoritaria, los mixteco (31.22%) y los nahuas (19.70%). De igual manera, con base al *II Conteo de Población y Vivienda de INEGI de 2005*, la composición étnica total del municipio representaba un 8.26%, lo que se traduce en 26,126 indígenas de un total de 332,279 habitantes (Véase Cuadro 2).

Pese a la presencia (demográfica) indígena en Valle de Chalco Solidaridad existe ese “indígena invisible”, como señala Hiernaux (2000, p. 156), que ningún gobierno municipal o institución suele reconocer y/o atender debido a que no se encuentra integrado o identificado en espacios o territorios con fuerte identificación étnica. Tan sólo en Valle de Chalco Solidaridad, en 2010 existían casi 32 mil indígenas que no contaban con acta de nacimiento, esto es, siete de cada 10 indígenas en el municipio no contaban la posibilidad de tener acceso a los programas sociales de los diversos niveles de gobierno debido a la falta de dicho documento (Delgado, 2010, p. 19)(Véase Cuadro 3).

Cabe indicar que en el caso del estado de México, los pueblos indígenas reconocidos, de acuerdo con la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado, son el Matlazinca (Botuná), Mazahua (Jñatjo), Nahuatl (Naua), Otomí (Hñä hñu) y Tlahuica (Pjiekakjo) (Gobierno del Estado de México, 2011). Su distribución geográfica, aunque dispersos en todo el Estado de México, se ubica principalmente en la zona noroeste. Debido a ello la población indígena migrante, tanto del propio

CUADRO 2
Valle de Chalco Solidaridad: población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena, según sexo y grupos quinquenales.
2010

| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena | | | Distribución según grupos quinquenales de edad | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------|---------|--|----------|------------|------------|------------|------------|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | | 3-4 años | 5-9 años | 10-14 años | 15-19 años | 20-24 años | 25-29 años | 30-34 años | | | | | | | |
| Total | Hombres | Mujeres | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | | | | |
| 10,204 | 5,054 | 5,150 | 22 | 22 | 63 | 60 | 99 | 65 | 172 | 179 | 339 | 338 | 419 | 442 | 494 | 507 |

| Distribución según grupos quinquenales de edad (continuación) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|------------|-----|-----|------------|-----|-----|------------|-----|-----|------------|-----|---|------------|---|---|---------------|---|---|
| 35-39 años | H | M | 40-44 años | H | M | 45-49 años | H | M | 50-54 años | H | M | 55-59 años | H | M | 60-64 años | H | M | 65 años y más | H | M |
| 487 | 494 | 533 | 627 | 616 | 667 | 614 | 635 | 509 | 454 | 314 | 247 | 373 | 413 | | | | | | | |

Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. Tabulados básicos, véase www.inegi.gon.mx

Estado de México como de otras entidades federativas, encuentra obstáculos para recibir atención de programas sociales al ser sujetos de discriminación, esto afecta su proceso de inclusión social, así como es limitante para integrarse y participar en los procesos socio-económicos del municipio (Morales, 2008, p. 12).

Por otra parte, si bien existen aspectos objetivos para la identificación de la población indígena (hablar algún idioma indígena se considera el principal), se deben considerar otras dimensiones que permitan no sólo identificar a los miembros migrantes de pueblos indígenas, sino también brindar propiamente un reconocimiento y valoración a su especificidad cultural. Es imprescindible pensar en este tipo de reconocimiento, toda vez que es un momento fundamental de la propia existencia social, un fenómeno claramente vinculado a nuestra naturaleza moral, así como –también– una acción social necesaria con afán de generar una identidad cultural del territorio.

Cada uno de estos aspectos forma parte de los problemas a los que se enfrenta el gobierno local y la administración municipal. Son retos complejos que implican una reorientación en la implementación de políticas públicas, así como un balance de objetivos que persigue la administración municipal para impulsar el desarrollo local.

Nuevas perspectivas metodológicas, como la prospectiva territorial, así como recientes modelos de conceptualización, como el caso de la noción de sostenibilidad cultural, resultan ser aspectos necesarios de incorporar en una reflexión comprometida en torno a la institución municipal y a la administración pública. La territorialización y la multiculturalidad son aspectos que se incorporan a través de la prospectiva territorial y de la sostenibilidad cultural. La rearticulación de ambos planos puede ser considerado como uno de los objetivos propuestos para impulsar un desarrollo local sostenible.

Prospectiva territorial

Se puede sostener que de entre las diversas acepciones que se logran encontrar, la prospectiva territorial es una herramienta metodológica que sistematiza e impulsa la reflexión colectiva en torno a un territorio a través de la construcción de imágenes y escenarios de futuro. La idea central de la prospectiva territorial es la de realizar pasados pertinentes e identificar futuros deseados en el proceso de construcción social de un territorio.

La prospectiva territorial concibe una noción de territorio en la cual los habitantes pueden deliberar con libertad su propio futuro, una sociedad que se apropie del futuro de su territorio. En igual sentido, la prospectiva territorial ayuda a elegir

CUADRO 3
Valle de Chalco Solidaridad: diversidad lingüística, población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena por tipo de lengua, 2010.

| Estado/ municipio | México | Valle de Chalco Solidaridad |
|-------------------------|--------|-----------------------------|
| Tipo de lengua | | |
| Aguacateco (Awakateko) | 5 | |
| Amuzgo ¹ | 586 | 11 |
| Ayapaneco | 1 | |
| Cakchiquel (Kaqchikel) | 4 | |
| Chatino | 99 | 6 |
| Chichimeca jonaz | 13 | |
| Chinanteco ² | 2,475 | 200 |
| Chocho (Chocholteco) | 122 | 10 |
| Chol (Ch'ol) | 255 | 6 |
| Chontal ³ | 133 | 2 |
| Chuj | 4 | |
| Cochimí | 2 | |
| Cora | 13 | |
| Cuicateco | 448 | 40 |
| Huasteco | 982 | 31 |
| Huave | 140 | 1 |
| Huichol | 80 | |
| Ixcateco | 17 | 1 |
| Ixil | 3 | |
| Jalalteco (Jakalteko) | 8 | |
| Kanjobal (Q'anjob'al) | 5 | 2 |

Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 63-90, México, D.F., ISSN: 1665-2088

CUADRO 3
Valle de Chalco Solidaridad: diversidad lingüística, población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena por tipo de lengua, 2010.
 (continuación)

| Estado/ municipio | México | Valle de Chalco Solidaridad |
|-----------------------|---------|-----------------------------|
| Kikapú (Kickapoo) | 2 | |
| Kumiai | 2 | |
| Lacandón | 1 | |
| Mame (Mam) | 15 | |
| Matlatzinca | 909 | 23 |
| Maya | 1,155 | 27 |
| Mayo | 18 | |
| Mazahua | 116,240 | 284 |
| Mazateco | 14,020 | 1,233 |
| Mixe | 6,041 | 223 |
| Mixteco ⁴ | 26177 | 2,947 |
| Motocintleco (Qato'k) | 3 | |
| Náhuatl | 61,670 | 2,611 |
| Ocuilteco (Tlahuica) | 719 | 1 |
| Otomí | 97,820 | 629 |
| Pima | 1 | |
| Popoloca | 213 | 49 |
| Popoluca | 67 | 4 |
| Purépecha (Tarasco) | 1,464 | 68 |
| Quiché (K'iche') | 4 | |
| Seri | 1 | |

CUADRO 3
Valle de Chalco Solidaridad: diversidad lingüística, población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena por tipo de lengua, 2010.
 (continuación)

| Estado/ municipio | México | Valle de Chalco Solidaridad |
|---------------------------------|---------|-----------------------------|
| Tacuate | 1 | |
| Tarahumara | 68 | 1 |
| Tepehua | 863 | 10 |
| Tepehuano ⁵ | 36 | 1 |
| Tlapaneco | 2,194 | 124 |
| Tojolabal | 73 | 1 |
| Totonaca (Totonaco) | 9,832 | 477 |
| Triqui | 1,400 | 36 |
| Tzeltal (Tseltal) | 842 | 59 |
| Tzotzil (Tsotsil) | 400 | 8 |
| Yaqui | 29 | |
| Zapoteco ⁶ | 12,980 | 631 |
| Zoque | 247 | 4 |
| Total de lenguas registradas | 55 | 34 |
| | | |
| Lengua indígena no especificada | 18,068 | 442 |
| No especificado | 66,063 | 1,059 |
| Población indígena total | 379,075 | 10,204 |

Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. Tabulados básicos, véase www.inegi.gon.mx

¹ Los datos incluyen: Amuzgo, Amuzgo de Guerrero y de Oaxaca.

² Los datos incluyen: Chinanteco, Chinanteco de Ojitlán, de Petlapa, de Sochiapan y de Usila.

³ Los datos incluyen: Chontal, Chontal de Oaxaca y de Tabasco.

⁴ Los datos incluyen: Mixteco, Mixteco de la Costa, de la Mixteca alta, de la Mixteca baja y de Puebla.

⁵ Los datos incluyen: Tepehuano y Tepehuano de Durango.

⁶ Los datos incluyen: Zapoteco, Zapoteco de Ixtlán, del Istmo, Sureño y Vallista.

opciones, en una situación cada vez más compleja, al reunir distintas comunidades con sus respectivos conocimientos, experiencias, sentimientos y anhelos.

Asimismo, la prospectiva territorial enfrenta el reto de alcanzar un desarrollo local en un nuevo contexto global. Esto es, actuar apropiadamente frente a la globalización, a la descentralización, a las megatendencias mundiales, a los impactos territoriales, en la economía, en lo social, en lo cultural, en lo tecnológico, en lo ambiental y en lo político (Espinosa, 2006, p. 202). Debido a su relevante importancia, la prospectiva territorial no sólo logró consolidar su presencia en Europa, particularmente en Francia, sino de igual manera ha avanzado significativamente en Latinoamérica y en otras regiones a nivel mundial.

La prospectiva territorial considera tres ejes para realizar un ordenamiento territorial, a saber: 1. Geográfico-ambiental (territorial), 2. Étnico-cultural (humano), 3. Político-administrativo (Estado) (Henoa, 2011, p. 8). Como se podrá advertir, es una metodología holística, construida a partir de formas participativas de todos los actores, que parte siempre de las demandas sociales, de las problemáticas de permanente presencia. Agrega Henoa que es un ejercicio de anticipación para la acción, de consolidar y movilizar los intereses colectivos y proponer en clave de futuro objetivos coherentes y pertinentes de largo plazo (2011, p. 9). Con ello, los estudios de prospectiva territorial son factibles para atender e incorporar las nuevas y complejas condiciones sociales del municipio. Para comprender este rasgo, es necesario presentar un esbozo del itinerario de la prospectiva territorial.

Desde la tradición francesa, la prospectiva territorial forma parte de una tercera concepción generacional de la prospectiva. El desarrollo de su transformación práctica, así como de su orientación teórica respecto de la idea de territorio, derivó en identificar a la prospectiva territorial, esencialmente, como una prospectiva-operativa (Medina, 2003, p. 14; Goux-Baudiment, 2000).

Los estudios y modelos de futuro acerca del territorio han venido transformándose, debido a ello las precisiones y/o diferencias respecto a la propia idea de *territorio*, así como la identificación del *actor* o la delimitación de la *intervención* territorial, han sido elementos necesarios para distinguir la perspectiva particular de cada una de las diferentes corrientes de la prospectiva. Sin embargo, sucede aún que algunos conceptos y contenidos propios de la prospectiva territorial son considerados similares o idénticos a los de otras nociones de los estudios del futuro. Debido a ello es necesario introducir algunos aspectos importantes en el desarrollo de la prospectiva territorial, toda vez que proporciona una idea más patente acerca de su importancia, así como de su especificidad frente a otros abordajes sobre la concepción de territorio.

En los años sesentas, específicamente en Francia, surge una primera generación de estudios de prospectiva territorial cuyo objetivo principal era la ordenación y gestión del territorio. El territorio era concebido como una porción del espacio nacional; el Estado-nación, en tanto actor hegemónico, le correspondía ejercer la ordenación y planificación del mismo para alcanzar el desarrollo nacional (Medina, 2003, pp. 12-13).

Posteriormente, en los años setentas y ochentas, se desarrolla una segunda generación de estudios de prospectiva territorial cuyo enfoque se orientó en establecer la dirección que debía llevar el territorio; sin embargo, la idea de territorio aún seguía siendo la del soporte del desarrollo. La diferencia con respecto a la generación anterior era que el Estado-nación ya no constituía el actor hegemónico sino un actor entre otros (empresas privadas o consultores, instituciones de educación superior, etc.), los cuales podían elaborar una visión de futuro para un determinado territorio (Medina, 2003, p. 14).

Finalmente, en la década de los noventas, surge una tercera generación de la prospectiva territorial que implicó toda una transformación en la práctica y concepción en torno al territorio. La descentralización (y erosión) del Estado-nación a partir del fenómeno de la globalización, entre otros factores, modificó la relación con regiones y entidades administrativas que se tradujo en una constante negociación, tanto de recursos económicos como de la implementación de políticas públicas y/o programas sociales encaminados a impulsar el desarrollo local. Así, la idea de territorio cambió sustancialmente, pues ya no sólo se consideraba como un objeto, sino como un sujeto o actor (Medina, 2003, p. 15).

Prospectiva territorial y prospectiva regional ¿significan lo mismo?

Cabe destacar, de manera sucinta, la distinción que establece Medina entre prospectiva territorial y prospectiva regional para lograr diferenciar los procesos y enfoques de acción de cada prospectiva. Esto implica realizar una mediación entre la práctica y los objetivos perseguidos por la prospectiva territorial en un contexto socio-cultural y político-institucional complejo; con ello se logra identificar sus limitaciones al igual que sus ventajas (Medina, 2003, p. 15).

La prospectiva regional se enfoca a la entidad político-administrativa de grandes dimensiones, pone énfasis en la región como objeto de estudio, como lo son los estados en México, los departamentos en Colombia o las provincias en Argentina. En cambio, la prospectiva territorial se dirige a los municipios, al conjunto de ellos

u otras entidades de nivel menor pero que cuentan con características comunes. La prospectiva regional trabaja con el contenedor mientras la prospectiva territorial se encarga del contenido.

La prospectiva regional se circunscribe a los límites políticos-administrativos –comúnmente espacios que siguen una perspectiva unidimensional y específica de desarrollo–, mientras que la prospectiva territorial incorpora una concepción de territorio como sujeto de desarrollo, éste puede ser compartido por regiones diversas o ser un área transfronteriza, en el cual se opte por los flujos de inversión, tecnologías, infraestructura, capital cultural y social para potenciar el desarrollo local –de forma creativa– en vez de las rígidas delimitaciones administrativas (Medina, 2003, p. 18).

En suma, la prospectiva regional se identifica como un tipo de prospectiva-observación, pues se reduce a determinar tendencias y sugerir acciones a los tomadores de decisiones (políticos y administradores profesionales). En cambio, la prospectiva territorial, como tal, se considera una prospectiva-acción, toda vez que quienes se asumen como los actores con derecho a pensar en el futuro del territorio son quienes lo habitan (presidentes municipales, sociedad civil, gremios, cooperativas, etc.) y por ende conocen sus necesidades (Medina, 2003, p. 21).

En la perspectiva de la prospectiva territorial, los actores y/o tomadores de decisiones cuentan con una cierta autonomía y libertad en la elaboración de futuros, debido a que esta acción no se concibe exclusivamente para los políticos profesionales. El prospectivista acompaña a los tomadores de decisiones en todo el proceso de la prospectiva territorial, es decir, ayudar en la implementación de proyectos orientados a realizar un futuro deseable para determinado territorio; ciertamente el prospectivista adquiere un papel importante en el proceso, pero el más relevante lo desarrollan la sociedad y otros actores locales.

Finalmente, resulta importante en la formulación de proyectos de prospectiva territorial considerar algunos requisitos para la construcción de una visión de futuro, entre estas características Espinosa (2006, p. 315) enlista las siguientes:

- Un horizonte de planeación de 10, 15, 20 ó 30 años, casi siempre relacionado con algún hecho histórico o un hito social que estimule a los habitantes del territorio y a sus instituciones a unir esfuerzos en pro de un propósito común.
- La visión debe invitar a realizar cambios, concretos y tangibles, en los factores de desarrollo y por ende en el modelo de desarrollo.
- La visión de desarrollo territorial propuesta ha de ser llamativa, motivadora e inspiradora.

- La visión deberá tener doliente institucional y respaldo social.
- La visión de futuro ha de ser flexible, con la posibilidad de adecuarla y ajustarla.
- Establecer planes con recursos, actividades responsables de manera participativa con los demás actores.
- Realizar seguimiento y evaluación permanente para hacer los ajustes al proceso y los resultados si fuera necesario.
- Acompañar el proyecto con una estrategia de información de logros y avances del proceso, para ir creando identidad, pertenencia y compromiso con el proyecto y el desarrollo territorial.

El desarrollo humano y su dimensión cultural

Propugnar por un desarrollo local que considere la diversidad socio-cultural, es posible si se concibe desde una perspectiva de sostenibilidad cultural (Appadurai, 2004, p. 10; Delgado *et al.*, 2005). En principio, se debe destacar que si bien el término *desarrollo humano* engloba y amplía el contenido del *desarrollo económico*, la idea de desarrollo humano aún no logra abarcar aspectos como la cultura y su diversidad, elementos que constituyen propiamente una dimensión inmaterial e intangible.

La definición y medición del desarrollo humano considera, casi exclusivamente, los *indicadores sociales de bienestar* como lo son: la tasa de analfabetismo (nivel educativo), las condiciones de infraestructura (acceso a servicios), la tasa de mortalidad infantil (calidad sanitaria), entre otros, para comprobar si en una sociedad se satisfacen las necesidades humanas básicas. Cada una de estas dimensiones del desarrollo humanos constituyen, fundamentalmente, aspectos materiales. Sin embargo, el desarrollo humano también implica una dimensión inmaterial, como lo es la cultura. Las capacidades culturales, en tanto prácticas sociales y sistemas de valores, así como la potencialidad creativa que ofrece la diversidad cultural, no han sido adecuadamente vinculados a la idea de desarrollo humano, ello resulta perentorio en un contexto de aceptación y conciencia de la diversidad cultural.

Bajo la perspectiva de incorporar la diversidad cultural como un elemento imprescindible del desarrollo humano, resulta particularmente útil enfatizar la percepción acerca de las relaciones entre diferencia cultural y desigualdad social, así como del desarrollo territorial con identidad cultural a través de la implementación de diversas políticas públicas, estas ideas enmarcan el surgimiento necesario del concepto de *sostenibilidad cultural*.

Sostenibilidad cultural: un concepto en construcción

La centralidad de la sostenibilidad cultural, nos indica Martín-Barbero, implica tematizar la contradicción entre la larga temporalidad de lo cultural respecto de la corta temporalidad del mercado –condición propia del desarrollo capitalista–, lo cual significa no sólo la previsión, gestión y planeación que los procesos de vida cultural tienen en común con otros procesos sociales, sino también la pertinencia de sostener un conjunto de visiones que medien las relaciones interculturales entre un pasado significativo y futuros deseables en cualquier sociedad, es decir, promover una prospectiva territorial de la diversidad cultural.

Desde esta perspectiva, la sostenibilidad cultural marca una nueva traza en las posibilidades de intervención sobre el territorio alrededor de la cultura, lo cual implica la idea misma de desarrollo local. Esto parte de una concepción de desarrollo sostenible que se fundamenta en la diversidad cultural; ello es posible a través de vincular los valores, políticas y dependencias públicas relacionadas a mitigar la pobreza y/o fomentar la equidad social con aquellas instancias destinadas a promover la dignidad y el reconocimiento de la diversidad cultural. Estos dos planos, en conjunto, buscan visibilizar la potencial creatividad cultural, la cual puede favorecer e impulsar el desarrollo local de cualquier municipio (Martín-Barbero, 2009).

El valor intrínseco del capital cultural

Resulta importante destacar una serie de cuestiones acerca del concepto de sostenibilidad cultural; son tres, al menos, los aspectos de su estructura discursiva y conceptual; a saber: 1) el valor intrínseco del capital cultural; 2) el capital cultural como empoderamiento; 3) las condiciones que desarrollan la sostenibilidad cultural.

En lo que se refiere al primer aspecto, es necesario (e indispensable) generar en la sociedad una nueva percepción acerca de su capital cultural, esto es, contemplar el reconocimiento de su diversidad cultural. Por capital cultural se entiende no sólo los bienes culturales a los que el individuo recurre (como consumidor) aprehendiendo su significado (Bourdieu, 2005), sino también como el conjunto de acciones que portan valores, suscitan emociones y sentimientos, expresan ilusiones (Varela, 2005, p. 78). Una concepción de este tipo es vital hacia una sostenibilidad cultural.

Fomentar una conciencia o visibilidad cultural, que presente no una imagen subestimada de la diversidad cultural. Esto sucede con los miembros de los pueblos indígenas, consecuencia negativa de políticas y programas tanto asistencialistas

como segmentados (o focalizados), respectivamente, que buscan su desarrollo. De tal forma que el resultado ha sido la identificación de lo culturalmente diferente como materialmente precario.

El contrapunto a esto último lo constituye una nueva imagen acerca de lo cultural, cuya visibilidad no refiere principalmente a una visibilidad sociológica o histórica en sentido positivista, sino una de sentido y de interpretación de su existencia; se trata de subvertir el confinamiento invisibilizante de grupos culturalmente diferenciados, así como la posibilidad de establecer un desarrollo particular, desde una base socio-cultural diferente; en suma, optar por una sostenibilidad cultural.

El capital cultural como empoderamiento

El segundo aspecto deriva del anterior, toda vez que el capital cultural, en tanto empoderamiento, involucra la capacidad de la colectividad para decidir acerca de los valores, identidades, bienes e ideas culturales en conjunto; ese *ethos* cultural al que se deba dar preferencia, que es necesario de asegurar. La idea de una sostenibilidad cultural difícilmente es posible de mantener, no sin antes haber desarrollado un conjunto de visiones de futuros deseables sobre la diversidad cultural.

Preguntas como: ¿qué identidades culturales son las excluidas, menospreciadas, invisibilizadas y/o vulneradas?, ¿qué sucedería ante la pérdida (o ausencia) de aquello que define nuestra identidad cultural?, ¿qué vamos a hacer cuando, por ejemplo, nuestra identidad se determine a partir de la secuencia de genes en el genoma humano y no por otros elementos? Estas preguntas, como otras más, obligan a pensar en torno a la sostenibilidad socio-cultural.

El desarrollo local, así como de la implementación de políticas que promuevan un reconocimiento de la diferencia cultural, constituyen un resultado de la participación política de los ciudadanos y, principalmente, de los grupos culturalmente diferenciados. El núcleo que subyace al argumento de otorgar reconocimiento a la diferencia cultural es, en sentido amplio, impulsar el bienestar social a partir de los elementos y dispositivos culturales que puedan aportarnos dichos grupos culturales para alcanzar un bien común.

Si en una sociedad existen grupos culturalmente diferenciados en condiciones –reales o invisibilizadas– de exclusión, el conducir a que estos grupos dejen de lado sus experiencias y afiliaciones particulares no sólo conduce a fomentar un espacio público marginado, sino también los relega de participar en el desarrollo particular de cada localidad.

Condiciones que posibilitan la sostenibilidad cultural

Finalmente, el tercer aspecto involucra una premisa que se trata, en todo caso, de la cuestión central de la sostenibilidad cultural; esto es, la posibilidad de la convivencia cultural, la oportunidad de procurar un intercambio e interacción de una cultura con respecto a otras. Sin embargo, tal situación ideal enfrenta problemáticas recurrentes, así como dinámicas complejas que involucra una mayor atención de análisis.

Se trata de comprender las dinámicas de cualquier cultura no sólo bajo los flujos y dinámicas que condiciona la globalización sino también desde su interior, es decir, de quienes la preservan, desarrollan o adaptan. Esto implica admitir que la cultura tiene como rasgo no ser una totalidad cerrada, fija e inmutable, sino un contingente de prácticas y creencias que se modifican; proceso dinámico de recreación y resignación; conjunto de creencias y prácticas que resultan polémicas en su interior, pues son plurales en interpretaciones y en versiones (Máiz, 2006, p. 58). Así, las posibilidades de fundar una sostenibilidad cultural sólo es posible a través de concebir las relaciones entre diferentes culturas desde una perspectiva intercultural.

La coexistencia de distintas culturas hacia su sostenibilidad cultural, requiere de un diálogo intercultural. La interculturalidad, en tanto que operativo teórico de fundamentación, emplaza no sólo al reconocimiento de los diversos grupos culturalmente diferenciados, sino postula condiciones de diálogo y cooperación hacia una política a favor de la inclusión cultural. Asimismo, la interculturalidad implica un mayor esfuerzo comprensivo respecto de las diversas culturas, que nutra una imaginación política orientada hacia la construcción de una sociedad multicultural y/o multiétnica.

Conclusiones provisionarias

Se puede concluir, de manera general, que las problemáticas que se han esbozado en torno a la entidad del municipio y a la administración pública, componen nudos de articulación para un replanteamiento de estas últimas frente a nuevas perspectivas metodológicas y contenidos conceptuales emergentes.

En este sentido, la acción municipal en conjunción con la perspectiva de la prospectiva territorial lograrían impulsar y/o consolidar las bases del desarrollo local, reconocer que los problemas cambian con más rapidez del tiempo que se tomaría para resolverlos. Asimismo, la construcción social y la reflexión colectiva en torno a un territorio, a partir de imágenes y escenarios de futuro, posibilitaría la movili-

zación de intereses colectivos hacia objetivos coherentes de largo plazo, así como interpretaciones más duraderas y más útiles para el desarrollo local. La acción a corto plazo, limitada y reactiva dejó de ser una opción; el análisis prospectivo y el pensamiento de largo plazo constituirán, cada vez con mayor necesidad, una opción debido a su contenido, como lo son el compromiso social y la viabilidad política.

De otra parte, la subsunción de una perspectiva de sostenibilidad cultural dentro de las funciones de la administración pública permitirá reconocer a la diversidad socio-cultural como un elemento imprescindible para la consecución de una identidad cultural del territorio, misma que logre impulsar el desarrollo local. Desde esta perspectiva, no sólo se permitiría identificar, asertivamente, las problemáticas de la administración pública, sino también, y de manera concomitante, posibilitaría alcanzar una cohesión social que permita imaginar cierta credibilidad política, necesaria en los albores del siglo XXI.

La acción administrativa municipal buscaría implementar políticas públicas para impedir procesos de exclusión cultural; atenuar la desigualdad social que condiciona a los grupos culturalmente diferenciados; y articular estrategias de desarrollo local a partir de la diversidad y creatividad culturales, toda vez que en la acción de la administración pública se articularía un principio de interculturalidad.

Finalmente, cada una de estas problemáticas, con su complejidad y conflictividad particulares, forman parte de los retos a los que tiene que hacer frente el municipio. Valle de Chalco Solidaridad configura no sólo un espacio idóneo para reconocer esta realidad, también es un municipio que cuenta con la capacidad para pensar de manera colectiva un futuro deseado, esto es, enriquecer el conjunto de visiones que median las relaciones entre un pasado significativo y un futuro deseable. Valle de Chalco Solidaridad, desde el enfoque propuesto, podría ser uno de los municipios donde la condición multicultural posibilite el desarrollo local.

Fuentes

- Appadurai, Arjun, 2004, "Diversidad sostenible: la indivisibilidad de la cultura y el desarrollo", *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Lima.
- Bauman, Zygmunt, 2011, *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Bourdieu, Pierre, 2005, *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI editores, México.

- Cobo, Rosa, 1999, "Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política", *Revista Política y Sociedad*, núm. 32, pp. 53-66.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2005, *Carpeta Informativa 2005. Día Mundial de la Población*, México.
- Delgado, E., Jiménez, L., Martín Barbero, J., Ortiz, R., 2005, *Cultura y sostenibilidad en Iberoamérica*, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)/ Interarts, Madrid.
- Delgado, José Juan, 2010, "Sin identidad, 32 mil indígenas", *Milenio-Diario*, 6 de mayo, p. 19.
- Deveaux, Monique, 2000, *Cultural Pluralism and Dilemmas of Justice*, Cornell University Press, New York.
- Espinosa, José Oswaldo, 2006, "La prospectiva territorial: un camino para la construcción social de territorios de futuro", en *Región, espacio y territorio en Colombia*, Jiménez, Luis Carlos (comp. y ed.), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Flores, Murilo, 2007, "La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible", *Revista OPERA, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de Administración pública*, vol. 2007-2008, pp. 33-54.
- Giménez, Gilberto, 1999, "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. 5, núm. 9, pp. 25-57.
- Giménez, Gilberto, 2001, "Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teórica", *Alteridades, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 11, núm. 22, pp. 5-14.
- Granados, José Aurelio, 2005, "Las nuevas zonas de atracción de indígenas en México", *Investigaciones Geográficas*, núm. 58, pp. 140-147.
- Gobierno del Estado de México, 2011, *Pueblos indígenas mexiquenses*, disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/identidadmexiquense/pueblosindigenas/index.htm>, consultado el 15 de octubre de 2012.
- Goux-Baudiment, Fabienne, 2000, *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux*, Editions CERTU, Lyon.
- Guerrero, Omar, 2003, *Gerencia pública en la globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Haesbaert, Rogério, 2011, *El mito de la desterritorialización. "Del fin de los territorios" a la multiterritorialidad*, Siglo XXI editores, México.
- Hena, Lucio M., 2011, *Inteligencia de futuro en el territorio. Pensamiento prospectivo para la cohesión social*, Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano núm. 1, UNAM/Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), México.

- Hiernaux, Daniel, 2000, *Metrópoli y etnicidad. Los indígenas en el Valle de Chalco*, El Colegio Mexiquense/Fondo Nacional para las Culturas y las Artes (FONCA)/ H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad (1997-2000), México.
- Hoerner, Jean-Michel, 1996, *Géopolitique des territoires*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan.
- Lindón, Alicia, 1999, *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco*, El Colegio de México/El Colegio Mexiquense, México.
- Máiz, Ramón, 2006, “Multiculturalismo y democracia” en *Debate multicultural y Derechos Humanos*, Arias Marín, Alan (coord.), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- Mardones, José María, 2001, “El multiculturalismo como factor de modernidad social”, en *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Colom, Francisco (ed.), Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Barcelona.
- Martín-Barbero, Jesús, 2009, “Diversidad cultural y convergencia digital”, *Revista Alambre. Comunicación, información, cultura*, núm. 2, disponible en: <http://www.revistaalambre.com/Articulos/ArticuloMuestra.asp?Id=36>, consultado el 15 de octubre de 2012.
- Martuccelli, Danilo, 2006, “Las contradicciones políticas del multiculturalismo”, en *Multiculturalismo. Perspectivas y desafíos*, Gutiérrez, Daniel, Siglo XXI editores/ El Colegio de México/ UNAM, México.
- Medina, Javier, 2003, “Las transformaciones de la prospectiva territorial y la formación de los futuristas: etapas, perfiles, desafíos”, *Cuadernos de Administración*, vol.19, núm. 29, junio, pp. 10-46.
- Mlinar, Zdravko (ed.), 1992, *Globalization and Territorial Identities*, Avebury, Aldershot.
- Morales, Arturo, 2008, “Discriminan a etnias en Valle de Chalco”, *Milenio-Diario*, 16 de octubre, p. 12.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005, *Etnicity and The Proyect Millennium Development Goals*, PNUD, Bogotá.
- Rausell, Pau (dir.), 2007, *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*, Agencia Española de Cooperación Internacional/Universitat de València-Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Madrid.
- Ritzer, George, 2007, *The Globalization of Nothing*, Pine Forge Press/Sage Publications, London.
- Robertson Roland, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage Publications, 1992.

- Rosenau, James N., 1997, "Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", *Revista Análisis Político*, núm. 32, sep.-dic., pp. 103-118.
- Rubio, Miguel Ángel, Millán, Saúl, Gutiérrez, Javier (coords.), 2000, *La migración indígena en México. Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, Instituto Nacional Indigenista/PNUD, México.
- Sobrino, Jaime, 1996, "Solidaridad en Chalco", en *Valle de Chalco Solidaridad*, Hernández R., Rosaura (coord.), El Colegio Mexiquense/ H. Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad (1994-1996), México.
- Soto, David, Vargas, Jeniffer, 2007, "Valorización de la identidad territorial, política públicas y estrategia de desarrollo territorial en los países de la comunidad andina", *Revista OPERA, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de Administración pública*, vol. 2007-2008, pp. 107-138.
- Touraine, Alain, 2000, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, FCE, México.
- Varela, Roberto, 2005, *Cultura y poder*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Barcelona.
- Villoria Manuel, "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- Zabludovsky, Gina, 2010, *Modernidad y globalización*, Siglo XXI editores/UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Capacidad de las autoridades locales en la construcción del futuro de la educación en el Municipio El Colegio, Departamento de Cundinamarca, Colombia

*Carlos Fernando Bedoya Riveros**

Resumen

La educación es uno de los pilares del desarrollo humano sin la cual los seres humanos se ven aislados y privados de desarrollos sociales técnicos y políticos propios de la época. Esta educación debe ser asumida en parte o totalmente por los diferentes gobiernos ejecutores de los servicios del Estado moderno como garantía de equidad y de inclusión de amplios sectores poblacionales.

En Colombia, la educación, sus principios, sus misiones, sus valores, sus desarrollos, no son diferentes a lo que sucede en los demás países latinoamericanos por el origen mismo de la llamada conquista por parte de los españoles, en cuyo arsenal ideológico traían modelos educativos perversos por el choque cultural que introdujeron en contra de los aborígenes.

En la primera década del siglo veintiuno los cambios acaecidos en el contexto educativo colombiano no han podido desprenderse de la herencia introducida y aunque con otros actores, tiempos y circunstancias, los resultados de los procesos educativos no son muy diferentes a los señalados en el presente texto.

El Municipio de El Colegio del Departamento de Cundinamarca forma parte de la estructura política de la nación y como tal debe ejecutar tanto las políti-

cas, los programas, proyectos y tareas diseñadas en el plan de desarrollo del alcalde como las políticas, los programas y los proyectos introducidos en el plan de desarrollo del Presidente de la República, tarea para cuatro años de gobernanza sin una mezcla de políticas de desarrollo educativo futuras.

Ante la incoherencia y la obligatoriedad de las tareas, el investigador Bedoya Riveros dirige y desarrolla un estudio prospectivo y estratégico de la educación en el municipio con un horizonte de diez años (2010-2020). Ver tesis de Maestría, ESAP 2011), en el cual se identifican por los expertos y los actores seis variables estratégicas en un escenario posible y realizable. Sin embargo, surge una pregunta dentro de las perspectivas de acción para la construcción de ese futuro en la sociedad Colegiuna relacionada con la capacidad de los alcaldes para ayudar o direccionar la construcción de dicho futuro. La respuesta desde la analítica interpretativa y crítica se desarrolla en el presente texto más para abrir la discusión sobre los condicionantes humanos y formativos necesarios en la construcción de futuros en una sociedad como la señalada.

Palabras claves: educación, futuro, prospectiva, autoridades, gobierno, cundinamarca

* Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), Colombia. carlos.bedoya@campusucc.edu.co

Abstract

Education is one of the pillars of human development without which human beings are isolated and deprived of social developments of the era, this education must be assumed in part or wholly by different Governments executing services of the modern State as a guarantee of fairness and inclusion of broad sectors of the population.

In Colombia the education, its principles, its missions, its values, its developments are no different to what happens in other Latin American countries by the very origin of the misnamed conquest by the Spaniards in whose ideological arsenal brought perverse educational models by the culture shock that introduced against aborigines. In the first decade of the 21st century changes in the Colombian educational context not have failed to rid entered heritage and although with other actors, times and circumstances the results of educational processes are not very different to those referred to in the present text.

The Township of the College in the Department of Cundinamarca is part of the political structure of the nation and as such you must run both policies, programs, projects and future tasks designed in

the development plan of the Mayor as the policies, programs and projects introduced in the development plan of the President of the Republic, task for four years of governance without a mixture of educational development policies.

Before the incoherence and the binding nature of the tasks the researcher Bedoya Riveros, directs and develops a prospective and strategic study of education in the municipality with a horizon of ten years (2010-2020. See Master's thesis. ESAP 2011), in which are identified by experts and actors six strategic variables in a scenario possible and achievable. However a question within the perspectives of action for the construction of that future in the Colegiuna society related to the capacity of mayors for help or directing the construction of the future arises. The response from the interpretive and critical analytical unfolds in this text more open discussion about the human and educational constraints necessary in the construction of future in a society as the Colombian.

Key words

education, future, Futurology, authorities, Government, cundinamarca

Introducción

El presente estudio contempla la reflexión desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica de la capacidad que tienen las autoridades locales en la construcción del futuro de la educación en el Municipio de El Colegio por ser ésta una actividad y un servicio que el Estado debe garantizar a los habitantes de un país y que en general es señalada por la Constitución política y reglamentada por las diferentes leyes, para lo cual el aparato administrativo establece unas competencias a nivel nacional, departamental, regional y local.

Para contextualizar al lector, se hará un breve recuento de los resultados obtenidos en la investigación realizada para obtener un estudio prospectivo y estratégico de la educación en el Municipio El Colegio 2010-2020 y luego se procederá a efectuar un análisis interpretativo desde la realidad actual, para finalizar con un planteamiento crítico hermenéutico sobre la capacidad estatal a nivel local en la construcción de los escenarios o del escenario propuesto.

Contextualización

El estudio prospectivo y estratégico de la educación en el Municipio El Colegio 2010-2020, del Departamento de Cundinamarca, Colombia, identificó seis variables estratégicas y cuatro escenarios: uno posible, uno deseable, uno tendencial y uno utópico. Partió de una tesis de maestría cuya duración fue de año y medio, contó con la participación de veinticinco actores del clúster conformado por autoridades municipales, directores de colegios, directores de escuelas, padres de familia, docentes, estudiantes y personas del comercio en el casco urbano.

Las variables estratégicas se identificaron como: la introducción de un proceso de planificación de la educación a nivel municipal, la introducción de las tecnologías de la comunicación y la información en todas las áreas de la educación desde el nivel municipal (alcaldía), hasta las escuelas rurales y los colegios departamentales tanto urbanos como rurales.

Incluyen, además, la utilización integral de la conectividad en los mismos niveles de la educación, sin la cual las tecnologías de la información y la comunicación no tienen asidero en la realidad, la creación de la Secretaria de Educación Municipal como el ente responsable para llevar a cabo las acciones propias de la educación.

De manera integral se incluyen las alianzas estratégicas (dentro del sector de la educación) a nivel local, con otras instituciones del mismo sector o de otro sector, a nivel regional, buscando la complementariedad de las acciones educativas del Municipio; a nivel nacional, indagando el aprendizaje de experiencias novedosas que le aporten a los procesos educativos y a las adecuaciones de la misma a futuro dentro de los escenarios identificados y a nivel internacional, para propiciar alianzas estratégicas hacia el intercambio de experiencias educativas de apoyo al desarrollo, adecuación y consolidación de los procesos educativos.

Es a partir de dicho estudio que surge la necesidad de un análisis de la capacidad gerencial de la autoridad máxima del Municipio (el alcalde como gerente) junto con su *staff* de funcionarios tanto del resorte educativo como de las demás áreas que lo conforman, es decir, de la autoridad local, que para el caso colombiano se denominan Secretarías en lo local (Municipal), con el objeto de identificar si realmente el aparato gubernamental está capacitado para prever y ayudar a construir el futuro de la educación en el Municipio.

En este camino, para poder dar inicio al análisis a la interpretación y a la crítica, es necesario conocer una de las definiciones de lo que se entiende por autoridad local y proceder a identificar por lo menos algunas de las tendencias que algunos expertos en el tema han señalado para los próximos diez años.

El término autoridad local se refiere a aquellos que gobiernan o ejercen el mando. La autoridad, en el caso señalado, suele estar asociada al poder del Estado. Los funcionarios estatales tienen la facultad de mandar y dar órdenes, que deben ser acatadas siempre que actúen con respecto a las leyes y normas vigentes. Siguiendo la definición del *Diccionario de la Lengua*, la autoridad es: “Potestad, facultad, poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Persona revestida de algún poder o mando.”

Se puede sobrentender que si se tiene la autoridad emanada de una elección popular, de acuerdo con lo establecido por la constitución y las leyes Colombianas, en forma legítima, se tendría la capacidad de ayudar a construir el futuro de las sociedades o comunidades que le han sido entregadas para su direccionamiento con los bienes y servicios para dicha sociedad.

Sin embargo, la estructura administrativa de la Administración Pública, del gobierno, en Colombia, está conformada por un nivel Ejecutivo, Central (Ministerios, Departamentos Administrativos y otras entidades gubernamentales que señalan y dirigen las políticas públicas en los diferentes niveles y funciones del Estado). Un segundo nivel, denominado territorial, conformado por los departamentos, las regiones, los municipios y los distritos especiales cuyas autoridades son elegidas por voto popular sin exigencias de idoneidad para ocupar los cargos.

En este orden de ideas, para el caso de la educación, la política pública está diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, quien además maneja y dispone de los presupuestos para operacionalizar dicha política; la Secretaría de Educación Departamental, quien coordina la ejecución y los recursos presupuestales de las Localidades (Municipios) de acuerdo con las políticas emanadas del Ministerio de Educación Nacional (MEN), y las acciones propias indicadas en los planes departamentales de desarrollo (planes que son aprobados y de obligatorio cumplimiento por los gobernadores elegidos por voto popular en donde privilegian los compromisos propios adquiridos con los electores de los municipios, que para el caso del Departamento de Cundinamarca lo conforman ciento diez y seis municipios).

En Colombia existen categorías de Municipios: desde la categoría uno hasta la categoría seis, dependiendo del número de habitantes y de los ingresos propios (diferentes al presupuesto nacional), categorías que para la educación en los Municipios deben cumplir adicionalmente con la infraestructura administrativa (burocrática) para poder ser certificados por el Ministerio de Educación Nacional.

En esta materia, para el Municipio El Colegio no existe certificación del Ministerio de Educación Nacional y, por lo tanto, automáticamente se crea una dependencia administrativa directa por parte de la Secretaría departamental, entidad gubernamental ésta que le señala al municipio qué puede hacer y qué no puede hacer.

Por esta decisión, el Municipio no puede nombrar un solo docente sin la autorización de la Secretaría Departamental y, por lo tanto, la creación (dentro de la alcaldía) de la Secretaría de Educación del Municipio no ha sido aprobada aún.

Adicionalmente quien diseña y señala la ejecución de las políticas públicas sobre conectividad y utilización de las tecnologías de la información y la comunicación es el Ministerio de las TICs (antiguo Ministerio de Comunicaciones), dándole prioridad a las políticas del gobierno establecidas en el plan de desarrollo del presidente de la República para el periodo 2011-2015 (el cual empieza a ejercer el gobierno desde el mes de agosto de 2011 y lo termina el 7 de agosto de 2015).

El Municipio de El Colegio no tiene autonomía presupuestal para implementar dichas políticas, por lo que requiere de alianzas estratégicas con otras entidades del orden nacional o internacional. Hay que acotar que en esta dirección se da prioridad a las regiones más apartadas del país, distantes de la capital de la República (Bogotá) por lo menos en trescientos kilómetros. El Municipio de El Colegio está a 65 kilómetros de la capital Bogotá.

El análisis institucional

En Colombia, el desarrollo institucional educativo ha recorrido una larga trayectoria sin cambios fundamentales desde la Colonia, en cuyos orígenes se escondieron (según Gómez Buendía, 1998, p. 18 y ss) elementos ideológicos esclavizantes, con una cobertura casi universal, códigos del oscurantismo escondiendo la verdad social y el conocimiento, lo cual trajo como consecuencia una libertad muy limitada para actuar y pensar,

una democracia ilegítima dada la incapacidad de las personas para reconocer la realidad que la desinformación del credo imponía. Aliada con el regresivo y represivo sistema educativo-confesional surge una clase política corrupta, rentista e inepta que ha desangrado y pervertido la verdadera función del Estado y los bienes públicos (Ariza, 1999).

Mediante este sistema se crearon relaciones sociales serviles, autoritarias, legales e ilegítimas en términos reales que aún subyacen en el sistema educativo actual. La educación era un cúmulo de dogmas que se impartía desde las aulas y los púlpitos, así se garantizó un muy eficiente sistema de sometimiento y adoctrinamiento, atendiendo un poco la metodología y el esquema de la educación Prusiana.

Por tal motivo, existe una serie de factores culturales, sociales, políticos y económicos que impiden que la nación sea consciente de la problemática, la importancia y los objetivos de la educación; en las altas esferas se discuten elementos sustantivos, referentes a asuntos económicos, financieros, de infraestructura, de competitividad y se desconocen los problemas estructurales de la educación (Gómez Buendía, 1998, p. 18).

Expuestas las anteriores consideraciones, se puede señalar cómo la educación está ligada a la construcción de las naciones desarrolladas; dichas naciones, en su mayoría, fueron construidas con base en un proyecto de Nación (Gómez Buendía, 1998: 18) soportado en un sistema educativo, moral y ético; la educación brinda a las sociedades unos bienes públicos que se pueden entender como “satisfactores” para hablar de un concepto amplio de calidad.

Educación para élites

En las últimas décadas y en razón a los compromisos internacionales, en Colombia la oferta educativa ha venido transformándose; en educación superior, más del 70% de la oferta es de carácter privado, igual que en la primaria, la media y la técnica con una muy marcada tendencia a la privatización de la educación oficial.

Las brechas entre educación de élite, educación oficial y las llamadas instituciones de garaje (aquellas instituciones educativas que se abren sin los requisitos legales y sin los mínimos de calidad) es muy amplia y difícil de superar: en promedio, el 78% de los estudiantes de clase alta escogen la educación en entidades privadas (estratos económicos 4, 5 y 6) de élite; es decir, gozan de la mejor calidad de insumos, recursos, dotaciones, alto subsidio cultural, acceso a las tecnologías de la información, mientras la educación media y básica oficiales difícilmente funcionan.

A lo anterior se suman la pobre infraestructura educativa, ayudas didácticas que condicionan el acceso a la educación superior (Llinás, 1995: 122-123) y malogran el objetivo de la educación básica y media. “El país tiene una estructura educativa para las élites que se forman con una visión lejana de la realidad nacional y otra para la gran mayoría que no tiene alternativas frente a una educación oficial en descenso o una educación de barrio o de garaje.

El problema de acceso a tecnologías es un elemento de primer orden para la educación en muchos países; sin embargo, Colombia tiene un sistema de “subsistencia precaria”, según el cual en los próximos diez años la gran mayoría de los niños colombianos no dispondrá de un computador (sobre todo en el sector rural,

un 12% de la masa estudiantil y profesoral), y se ampliará la brecha internacional. Lo grave de la situación es que si ni siquiera los maestros poseen acceso masivo a dichas tecnologías.

Colombia posee una clase política pobre intelectualmente, incapaz de leer en la dinámica social la urgente necesidad de un proyecto educativo de largo plazo, como se señaló en párrafos anteriores. Los alcaldes municipales no escapan a la problemática, puesto que fueron formados intelectualmente en la misma escuela pero con un componente adicional signado por el periodo de cuatro años solamente para desarrollar y ejecutar los planes de desarrollo (corto-placistas y sin visión de futuro) propuestos y convertidos en ley por los consejos Municipales.

En este escenario se proponen acciones de corto, mediano y largo plazo, con el fin de enfrentar los retos actuales.

Construcción del futuro

El mundo de hoy reclama un proyecto social más equitativo, menos alienante, más futurista, basado en el Humanismo y en el ciudadano del mundo que reclama el Informe de Faure (las sociedades del conocimiento son sociedades en redes que propician necesariamente una mejor toma de conciencia de los problemas mundiales y un bienestar individual y colectivo).

Consecuente con esta demanda, Amartya Sen aporta una de las perspectivas más progresivas en torno al desarrollo humano, al proponer el concepto de "Capacidades Humanas"; este concepto implica el Capital Humano pero lo trasciende, y reconoce que el individuo (dada una educación pertinente y de calidad) aumenta su productividad y además refuerza capacidades que le posibilitan el goce de una auténtica libertad y el aprovechamiento de oportunidades (Sen, 1998: 67-72).

Adicionalmente al componente humanista, en el proceso educativo se debe incorporar el de ciencia y tecnología integradas a la educación con el fin de desarrollar y fortalecer una cultura de la investigación mediante la capacitación permanente de los docentes, el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, de tal manera que responda a las necesidades del mercado laboral, el sector productivo y solidario, además como factor de desarrollo del país.

Por lo tanto, los gobiernos locales tienen y desarrollan en realidad proyectos y programas predeterminados de muy corto plazo (cuatro años). Son muy pocos los alcaldes que orientan y desarrollan políticas públicas entendidas en un horizonte de largo plazo para conectarlas con transformaciones culturales y sociales

(Conferencia presentada en *Foro educativo con Directivos docentes de Antioquia, Colombia*, convocado por USDIDEA, Medellín, julio de 2010. USDIDEA es la Unión Sindical de Directivos Docentes del Departamento de Antioquia. La conferencia se realizó para conmemorar los 200 años de la independencia).

En contraste con lo previsto a largo plazo, el aula de clase del siglo XXI, en las próximas décadas, no será un salón aislado e inmóvil en el que un maestro, con exiguos recursos didácticos, pone a disposición de sus alumnos la información y el conocimiento que posee.

Será un sitio capaz de viajar a cualquier lugar del mundo en forma virtual, indagar sus confines más distantes e ignotos, remontarse en el tiempo, explorar el sistema solar y aun otras galaxias. Los instrumentos capaces de transformar estos salones estáticos en poderosas herramientas tecnológicas para explorar el conocimiento están ya disponibles (D'Ignazio, 1990).

Una estación de trabajo multimedial (como el salón de clase futuro) pone al alcance del alumno una realidad virtualmente ilimitada. Puede recolectar información utilizando enciclopedias en CD-ROM, bases de datos, videodiscos, audiograbaciones, segmentos de video, fotografías, imágenes vía satélite, correo electrónico con centros especializados, libros, enciclopedias impresas y otros materiales de referencia tradicionales. También puede emplear programas de simulación que ilustran con gran realismo el acontecimiento de fenómenos y procesos. Todo esto puede observarse simultáneamente en el espacio de un monitor.

Los padres intervendrán más, y asesorarán a sus hijos que, parcialmente, se instruirán desde casa mediante máquinas y audiovisuales. Los estudiantes aprenderán sus oficios directamente de los profesionales que intervendrán en la escuela. Podrán usar los locales de la escuela como estudios, agencias a cambio de dar lecciones a los alumnos.

Autoridades locales

En contraste con los desarrollos educativos del futuro, las alcaldías y las autoridades locales, por lo general no tienen un papel directo en las políticas nacionales, las cuales pueden no responder adecuadamente a las condiciones y necesidades locales.

Como ejemplo de ello, el Consejo Nacional de Educación ha promovido un amplio debate para la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este documento de política, aprobado en enero de 2007 con reconocimiento oficial del gobierno, propone seis objetivos estratégicos.

El objetivo estratégico número seis propone una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad: “Que los gobiernos locales asuman su rol educador y formador de ciudadanos, gobernando democráticamente, cumpliendo sus obligaciones, garantizando los derechos de todos y fomentando los deberes cívicos”; sin embargo, se sabe que la puesta en operación de dicha política en el nivel municipal no llega porque los sistemas de coordinación y comunicación son lentos, obsoletos y altamente influidos por factores políticos y burocráticos, amén de la incapacidad de los funcionarios locales para entender y ejecutar dichas tareas.

El plan establece que organizaciones de la población y las autoridades elegidas de los gobiernos locales para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos deben intervenir en forma real y efectiva en los proyectos incorporados en los planes de desarrollo concertado y los planes sectoriales.

El futuro de la educación local

En esta articulación, es necesario tener una visión sectorial, lo que significa mirar al sector educativo en conjunto con otros sectores que están ligados con el desarrollo social.

Es decir, que la articulación con salud, recreación y cultura o aquellos encargados de la atención a la población más vulnerable, es indispensable para el mejoramiento de la calidad, así como las alianzas estratégicas que posibilitan la complementariedad de los proyectos bien sea a nivel regional, departamental, nacional o internacional.

Esto no implica dejar atrás a las instituciones con resultados sobresalientes, ni a las que han demostrado avances en sus procesos de mejoramiento; pero es muy importante llegar con más a los que tienen menos y más lo necesitan. Por lo general, en las instituciones de más bajos resultados académicos confluyen factores de vulnerabilidad, entonces hay que focalizar recursos y esfuerzos para encauzarlas en la ruta del futuro de la educación.

Un secretario de educación debe tener visión y hacer el análisis de cómo está el sistema educativo local; es muy importante tener información sobre el sector y su oferta y cómo están organizadas las instituciones y la demanda del servicio: a qué niños estamos llegando y a quiénes falta por llegar y en qué zonas. Es decisivo tener una ubicación territorial y georreferencial, como lo es saber con certeza cuáles son las zonas con mayores problemas y definir cómo llegarles con estrategias diferenciadas.

No se puede perder de vista que la educación es un sector ampliamente regulado y con un marco normativo descrito en las Leyes 115 y 715. Este marco legal es un

referente permanente para la definición de todos los programas, acciones, proyectos y del Plan Sectorial como tal. Sólo en la medida en que esto ocurra, no se corre el riesgo de generar expectativas a la comunidad que luego no se puedan cumplir.

Por otro lado, es muy importante que el componente educativo del Plan de Desarrollo sea el resultado del consenso de las instituciones educativas y de sus comunidades.

Adicionalmente, los secretarios de educación deben dar a conocer su Plan de Desarrollo sectorial con el fin de que toda la comunidad educativa y la ciudadanía lo apropien. Las acciones descritas en los Planes de Desarrollo local sólo logran verse concretadas en función del trabajo que se realice en las instituciones educativas, es decir, estas instituciones son el espacio privilegiado para el desarrollo de los programas, los proyectos y las metas.

Hay que hacer un diagnóstico institucional que permita definir claramente en dónde está la institución y para dónde va; información sobre los resultados de las evaluaciones de competencias y, también, datos complementarios como los indicadores de deserción y repetición, conocer cuántos bachilleres logran pasar a la educación superior e identificar qué pasa con aquellos que no llegan allá, en los niveles técnico, tecnológico y profesional.

Pero no basta con saber cuántos desertan y cuántos repiten, sino establecer las causas de estos fenómenos. Asimismo, es importante observar y analizar los resultados de los estudiantes en los exámenes del ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, organismo que depende del Ministerio de Educación) y en las Pruebas Saber (evaluación que se realiza periódicamente a los estudiantes de establecimientos oficiales y privados, de los grados tercero, quinto y noveno del ciclo educativo, para medir los niveles de desarrollo de las competencias matemáticas, de lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Estas pruebas cubren los sectores urbanos y rurales en todo el territorio colombiano).

La educación debe ser continua. Esto ayudará a alcanzar una mayor articulación entre la educación Básica Media y la Superior.

Una vez que se tenga el diagnóstico, es necesario hacer un seguimiento permanente y trazar una estrategia para el desarrollo de un Plan de Mejoramiento que permita actualizar constantemente la evolución de los procesos; éstos pasan por la mejora en las condiciones y en las capacidades del equipo directivo para el desempeño de su labor.

Por otra parte, las instituciones educativas cuyos equipos directivos interactúen con los de otras instituciones tendrán más posibilidades de implantar procesos de mejoramiento y de dialogar con las entidades territoriales. Esto redundará en un

mayor impacto de las políticas de mejoramiento, porque la sostenibilidad de los planes depende de su capacidad de aporte a un desarrollo equitativo real y futurista.

La dimensión estratégica se logrará en la medida en que las preguntas que se exploran tengan que ver no sólo con la calidad de la gestión de las instituciones y los proyectos educativos, sino con el aporte que dichas entidades y proyectos hacen al desarrollo integral local.

Una institución educativa debe estar en búsqueda permanente de la articulación con su contexto, y para ello debe definir estrategias claras que se lo permitan. Debe convertirse en un escenario abierto al cambio, que entre en contacto permanente con otras instancias, se deje enriquecer, pero a la vez enriquezca. No debe ser agente pasivo frente a sus necesidades sino desarrollar la habilidad de buscar, presentar propuestas y contribuir con las entidades locales y nacionales a la búsqueda de soluciones a sus problemáticas actuales y futuristas.

La educación en el municipio

El alcalde, en el sector social, y específicamente en educación, corre el riesgo de hacer de todo; el día a día puede alejarlos de la misión de mejorar la calidad educativa, el acceso y la inclusión en el sistema educativo.

Las dos condiciones básicas que parecen importantes frente al futuro: conocimiento y valores, se distribuyen desde el sistema educativo, desde las escuelas urbanas y rurales, así como en los colegios departamentales.

Como consecuencia de las transformaciones económicas, de los cambios en los modos de producción, de los procesos de globalización de la economía y de la cultura, una respuesta común que aparece en todas las latitudes son las reformas de la educación. Pero los frutos no han sido los esperados. Su común denominador está siendo su dificultad para abrirse paso, cuando no su fracaso.

A nivel del municipio se limita a expandir y replicar el modelo clásico de la escuela del siglo pasado (más bien del siglo XVIII), modernizándolo con materiales didácticos y, sobre todo, incluyendo la mayor cantidad de computadoras posible. Esta solución es por demás ingenua y denota muy poca capacidad de mirada prospectiva.

Los gobiernos locales, al igual que los demás sistemas sociales, se encuentran relacionados con las transformaciones del entorno. En paralelo con la necesidad de una transformación de la educación, hoy estamos presenciando un cambio estructural en las instituciones políticas y en las administraciones públicas. Estos cambios se dan en múltiples dimensiones a la vez, entre ellas el diseño institucional, los sistemas organizacionales y las tecnologías de gestión (Schweinheim, 1998).

El caso del Municipio El Colegio

En el Municipio El Colegio, el sistema de educación es desarticulado por no tener un objetivo común, porque no existe un proyecto de nación que permita encauzar el acervo educativo alrededor de unos principios o bases para construir la nacionalidad, la identidad y el futuro del país.

Primero, la familia está ausente del proceso educativo (Llinás, 1995: 122).

Segundo, no existe el hilo conductor que congregue familias, sociedad, Estado y sector productivo en torno a objetivos comunes locales.

Tercero, los ciclos educativos no están articulados, lo que explica parcialmente el cuello de botella al finalizar cada ciclo educativo.

Cuarto, las políticas educativas implantadas desconocen la necesidad de articulación de los ciclos educativos.

El anterior juego de actores de la educación no conduce a nada si no existe un hilo que articule los esfuerzos del proceso educativo para el logro de objetivos colectivos e individuales, lo que resulta posible si media el consenso de los actores sociales en torno al proyecto de nación futurista (Llinás, 1995: 127).

A partir de argumentos que van desde la responsabilidad educativa primordial de los padres, hasta la necesidad de preservar los valores de una determinada comunidad local, se elaboran propuestas que ponen en tela de juicio la dimensión pública de la educación.

El impacto de las tecnologías de la información y la comunicación hacen del proceso educativo un ciclo donde cada vez la información pierde vigencia con mayor rapidez; se dice que las tecnologías empleadas hoy sufrirán cambios radicales o serán relevadas en cinco años. En el Municipio este desarrollo está en etapa larvaria y no se vislumbra un avance importante en los próximos cinco años.

Entre otros, la educación brinda una mayor capacidad para crear, desarrollar, transformar y elegir colectivamente unas instituciones transparentes y consecuentes con las necesidades sociales; en términos económicos, es la vía para construir las capacidades y habilidades humanas que requieren el sector productivo y la sociedad, para desarrollar capacidad de demanda interna (sostenible), para lograr inserción favorable en los mercados internacionales siendo competitivos.

En la medida en que las autoridades locales desarrollen estrategias de construcción colectiva y contextualizada del Plan de Desarrollo Local y que se tenga la capacidad de definir una planeación operativa sólida y viable, se dará una clara determinación de los criterios, el enfoque y los indicadores de gestión bajo los cuales se realizará, de manera permanente, la evaluación y el seguimiento.

Dicha situación en conjunto garantizará el alcance de los objetivos trazados, no sólo a nivel local sino institucional, en un ambiente de formación, autonomía y mejoramiento continuo.

En este sentido, la información es un eje transversal. Sólo un punto de partida claro nos permite focalizar mayores esfuerzos, tomar decisiones y acciones correctas, definir políticas y estrategias precisas para formular proyectos coherentes con metas alcanzables e indicadores consolidados. En últimas, un buen sistema de información –el elemento base para la focalización– nos deja rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía y a la comunidad educativa.

La educación hace hoy la diferencia porque su doble función apoya los dos requerimientos importantes de la futura sociedad: el conocimiento resguarda la competitividad; la equidad resguarda la integración.

Más educación significa, por ello, mayor competitividad y mayor integración social.

Conclusiones

En el caso de la educación, quizás el fracaso se deba a que las respuestas tienden a sostener una mirada retrospectiva más que a inventar una propuesta prospectiva. Y esto es grave, ya que a pesar de que estas respuestas prospectivas existen en otras áreas, en la educación parece que se prefiriera una respuesta que se acerca a más de lo mismo.

Se requiere un nuevo paradigma educativo que pueda acompañar los nuevos retos que surgen en las demás áreas de la sociedad, que superando las restricciones del actual, sea capaz tanto de saldar las deudas del pasado cuanto de dar respuestas más adecuadas a las necesidades del futuro.

Para el futuro inmediato debemos reconceptualizar, o poner en cuarentena, lo que ha permanecido inamovible, con pequeños cambios formales, desde hace más de un siglo: nos referimos, por ejemplo, a la organización de la institución en aulas como celdas; a los horarios rígidos; a las agrupaciones de los alumnos por edades; a la organización espacial del aula; al sistema de tutorías; a los sistemas de comunicación; a la adecuación a la realidad laboral y familiar; al mobiliario; a la distribución de tiempos y espacios.

Finalmente se deduce la imperiosa necesidad de intervenir en forma real el proceso de gestión y planificación prospectiva en la educación del Municipio El Colegio, si se quiere adecuar la infraestructura educativa a los requerimientos

actuales y futuros de la sociedad, escogiendo ciudadanos que puedan ejercer la gerencia del Municipio en forma proactiva y futurista, aplicando los correctivos necesarios para enderezar el rumbo actual, adecuar la infraestructura y logística educativa con visión de futuro a largo plazo, dándole participación a todos los actores del proceso educativo tanto a nivel rural como urbano, única posibilidad de darle confiabilidad, certeza y sostenibilidad a la sociedad del municipio.

Fuentes

- Appadurai, A., 2002, *Los nuevos territorios de la cultura: globalización, incertidumbre cultural y violencia*, en Bindé, J. (comp.), *Claves para el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones UNESCO/Editorial Crítica.
- Cimoli, M. y otros, 2002, *Ciencia y tecnología en economías abiertas-El caso de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2004.
- D'ignazio, F. 1990, "Electronic Highways and the Classroom of the Future", *The Computing Teacher*, 17(8), pp. 20-24
- Faure, E. y otros, 1973, *Aprender a ser*, Madrid, UNESCO/ Alianza Editorial.
- Gómez Buendía, Hernando, 1998, *Educación-La Agenda del siglo XXI*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Gómez Buendía, Hernando, 1997, "Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia", en *Coyuntura Social*, núm. 16.
- Gómez Buendía, Hernando, 2001, *El capital social de Colombia*, Departamento Nacional de Planeación.
- Llinás, Rodolfo R., 1995, "Colombia, al filo de la oportunidad", *Informe conjunto de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo*, Imprenta Nacional, Santafé de Bogotá.
- Nieves Pereira, 1976, *Educación Personalizada, un proyecto pedagógico en Pierre Faure*, Narcea Ediciones, Madrid.
- Sen, Amartya, 1998, "Capital humano y capacidad humana", en *Cuadernos de Economía*, vol. xvii, núm. 29, Bogotá, pp. 67-72.
- Sudarsky John, 1999, *El capital social en Colombia: la medición nacional con Barcas*, Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía, Bogotá.
- Schweinheim, Guillermo F. F., 1998, *Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?*, INAP, Research Magazine.
- Diccionario de la lengua española-Vigésima segunda edición*. lema.rae.es/drae/ En caché Real academia española. Diccionario de la lengua española.

URL: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87558.html>

URL: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/primer%20parte/cap3_pparte_c1.htm. 45/4/4/1 - Fuente: Google



La crisis como excusa

Jordi Serra*

Resumen

La crisis no se debe usar como pretexto, sino como oportunidad para el cambio y la construcción del futuro. En momentos de crisis la humanidad ha salido adelante con los mayores descubrimientos e innovaciones. Los grandes retos inician con pequeños fenómenos emergentes que detectados a tiempo pueden controlarse antes de volverse problemas urgentes.

Palabras clave

Crisis, incertidumbre, miedo al cambio, futuro.

Abstract

The crisis should not be used as an excuse, but as an opportunity for change and the construction of the future. In moments of crisis humanity has come forward with the greatest discoveries and innovations. Big challenges start with small emergent phenomena that detected in time can be controlled before becoming urgent problems.

Key Words

Crisis, uncertainty, fear to change, future.

* Director de *Periscopi, prospectiva i estrategia*, Barcelona, España, Fellow de la World Futures Studies Federation.

Existe un gran consenso en que las crisis son las oportunidades de cambio por excelencia. De hecho, históricamente, los mayores descubrimientos e innovaciones de la humanidad se han dado en periodos de profunda recesión. Es a Einstein a quien se le atribuye la siguiente afirmación: *Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar 'superado'*. Y sin embargo, parece que la primera reacción en momentos de zozobra es el inmovilismo, un poco como en el ruego popular: *Virgencita, virgencita: ¡que me quede como estoy!*

Y es comprensible que haya personas que, ante el miedo a la incertidumbre y al cambio, opten por buscar la seguridad de aquello conocido (aunque esto se trate de un pasado que difícilmente pueda recuperarse). Pero lo que ya no es aceptable es que los nuestros líderes y gobernantes actúen del mismo modo y recurran continuamente a un estribillo que se está convirtiendo en un lugar común: *tenemos demasiados problemas urgentes en el presente para poder preocuparnos del futuro*.

Esta posición no sólo es timorata, por no decir cobarde, si no que es profundamente errónea; intentaré explicarme. Cualquiera de los grandes problemas que nos afectan en la actualidad no apareció de la noche a la mañana; todos y cada unos de los retos que nos atenazan hoy día surgieron como pequeños fenómenos emergentes, casi inadvertidos, que, al inicio, se desarrollaron lentamente. En algún punto, su crecimiento se aceleró y empezaron a alcanzar su dimensión actual. El problema es que cuando mayor es el tamaño de cualquiera de estos problemas, menor es nuestra capacidad de gestionarlo.

Efectivamente, en sus estados primigenios, cualquiera de los grandes retos hubiera podido ser reconducido, guiado, influido, de tal modo que no llegara a provocar las dificultades que nos golpean en el presente. Pero ya sea porque nuestra capacidad de anticipar su desarrollo fuera insuficiente, o bien porque en algún momento se decidiera anteponer los beneficios a corto plazo en detrimento de consideraciones a más largo término, a menudo nos encontramos en la tesitura de tener que afrontar problemas que exceden nuestra capacidad de gestión.

Dicho de otra manera, cualquiera de estos grandes retos no pueden ser arreglados en el presente porque requieren desplegar una acción planificada a medio o largo plazo. John McHale, unos de los padres de la prospectiva, lo expresó más poéticamente: *El futuro del presente está en el pasado*. Lo que significa que el corto plazo está demasiado influenciado para pretender poder provocar grandes cambios en ese término.

Así pues, necesariamente habrá que adoptar una perspectiva más larga, lo que requerirá una planificación cuidadosa y la construcción de los consensos necesarios para poder lograr los cambios deseados.

Y por eso mismo, es cobarde esconder esta realidad. Seguramente los gobernantes, en especial en regímenes democráticos, tienen pocos incentivos para implicarse en proyectos que puedan exceder de su mandato o legislatura, pero pretender que se pueden llegar a buenas soluciones en menos tiempos es deshonesto, profundamente deshonesto, y peor aún, muy estúpido.

John McHale también enunció que: *el futuro del futuro está en el presente*. Es decir, desistir de considerar, discutir, debatir hoy como queremos que sea el mañana, implica renunciar a nuestra capacidad de influir en él, o lo que es lo mismo, renunciar a construir el futuro. Por lo tanto, la mejor manera de afrontar los problemas del presente es convertirlos en soluciones de futuro, adoptar una perspectiva a medio o largo plazo que incida en los factores causales del problema en cuestión para transformarlos en una oportunidad. Ello requiere valentía y sinceridad para hacer entender que estas cuestiones no se pueden solucionar de un día para otro, paciencia para esperar a obtener los resultados deseados (sin querer anotarse tantos antes de tiempo) y voluntad de diálogo para implicar a todas las partes afectadas.

La especificidad de la coyuntura actual es que se está desaprovechando una gran oportunidad para emprender cambios de calado.

Ya se ha dicho, las crisis son momentos propicios para llevar a cabo reformas en profundidad; contrariamente a lo que mucha gente cree, los periodos de estabilidad o de crecimiento no son propicios para implementar cambios. Cuando las cosas van bien, las resistencias a las discontinuidades son mucho mayores, y con buenas razones; cuando mucho se pueden plantear mejoras parciales o paulatinas, pero si algo funciona, hay quien piensa, ¿para qué cambiarlo?

En cambio, en una crisis, cuando es evidente que las cosas no van como debieran ser, es mucho más fácil conseguir el consenso para desarrollar las transformaciones que sean necesarias.

Por tanto, la crisis no puede ser excusa o razón para la inacción; todo lo contrario, debe ser una llamada a la acción para empezar a imaginar y a construir el futuro post-crisis y por ello es imperativo que nos opongamos a quienes pretendan lo contrario. La razón es bien sencilla, toda crisis termina tarde o temprano, pero renunciar a trabajar para diseñar el futuro después de ella, equivale a la diferencia entre superar la crisis o, como diría Einstein, ser superado por ella.



Competencias del administrador público: de la enseñanza a la praxis

*Oswaldo Cruz Villalobos**

Resumen

El artículo plantea la necesidad de iniciar las transformaciones estratégicas para inducir cambios oportunos orientados a las competencias laborales dado que el tema es nuevo en el sector público mexicano. El cambio implica la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. Es preciso que la gestión pública no sólo se convierta en la práctica consuetudinaria, sino que además sea fortalecida con variables de profesionalismo impregnado en la institución.

Palabras clave

Desarrollo de competencias, administrador público, enseñanza, praxis

Abstract

Article raises the need to initiate the strategic transformations to induce appropriate changes the competency-oriented since the topic is new in the Mexican public sector. The change involves the transformation of a conventional management another oriented to develop the skills that public server requires for the performance of their duties with features clearly aimed to increase the efficiency, effectiveness and quality of public services. It is precise that governance not only to become customary practice, but is also strengthened with variables of professionalism impregnated in the institution.

Key words

Development of skills, public administrator, teaching, praxis

* Asesor en la Comisión de Reforma Política del Distrito Federal, de la Asamblea legislativa del Distrito Federal VI Legislatura oswaldocruzvillalobos@yahoo.com.mx

Introducción

El tema de las competencias laborales es relativamente nuevo en el sector público mexicano debido a que dentro de las condiciones laborales de este sector no se considera como factor determinante en la evaluación del desempeño del empleado, por tal motivo dentro del servicio público es necesario iniciar las transformaciones estratégicas para inducir cambios oportunos orientados hacia la competitividad.

Aspectos como la medición del desempeño, las competencias laborales, la profesionalización y los sistemas de administración de personal son factores expresos en esta transformación; sin embargo, otro aspecto de suma importancia es lo relativo a las relaciones laborales con el sector sindicalizado, ya que en el caso de México todavía existen áreas que no están caminando a la par de las circunstancias internacionales.

Para tener un gobierno que responda a las necesidades de la población y de su propio ritmo de crecimiento, es menester que estas transformaciones tengan la visión de Estado, lo que significa dar mayor eficiencia, calidad y competitividad en sus resultados.

De la medición del desempeño a las competencias laborales

Las competencias laborales en el servicio público son un elemento central en la administración de personal dentro del esquema de Profesionalización, implicando la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

Las competencias se han convertido en el eje transversal mediante el cual se pretende dar un cambio sustancial hacia el factor profesionalización; aquí nos interesa aclarar que existe otra acepción de este concepto, dentro del servicio público se ha hablado de capacidad y también de competencia, veamos los elementos de cada acepción. (Cabe hacer mención que también se puede entender competencias como las atribuciones legales que tiene una unidad administrativa para el desarrollo de sus funciones, lo cual representa solamente un aspecto de instrumentación y aplicación de la ley dentro de un contexto tanto funcional como normativo básico para el funcionamiento del servicio público).

Las competencias son los conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades que un servidor público posee para el desempeño de sus funciones, son el principal cambio en la administración del personal en las dependencias del gobierno federal. En este contexto, se han definido de la siguiente manera:

CUADRO 1
Descripción de capacidades

| <i>Tipos de competencias</i> | <i>Descripción</i> | <i>Se identifican con:</i> |
|-------------------------------|---|--|
| 1. Visión de servicio público | Valores requeridos de manera uniforme de todos los servidores públicos para la realización eficaz de sus actividades en favor del país y de la ciudadanía | Transparencia Integridad Rendición de cuentas Bien común |
| 2. Gerenciales o directivas | Conocimientos, habilidades y actitudes requeridos por todos los servidores públicos de enlace y mando en menor o mayor grado de acuerdo con su cargo. | 2.1. Visión estratégica 2.2. Liderazgo. 2.3. Orientación a resultados. 2.4. Trabajo en equipo. 2.5. Negociación. |

Fuente: Elaboración propia con información de www.funcionpublica.gob.mx

Al respecto, Mertens propone definir el término competencia laboral, esto se puede lograr por medio de tres tipos de articulación:

El primer tipo de articulación es aquel donde las iniciativas en dirección hacia una formación por competencia laboral nacen y son dirigidas por el propio sistema educativo.

El segundo tipo de articulación que se observa es aquel que parte del lanzamiento de un sistema de competencia laboral bajo la dirección de los agentes sociales de la producción y del gobierno, en el que el sistema educativo es uno de los integrantes entre otros agentes.

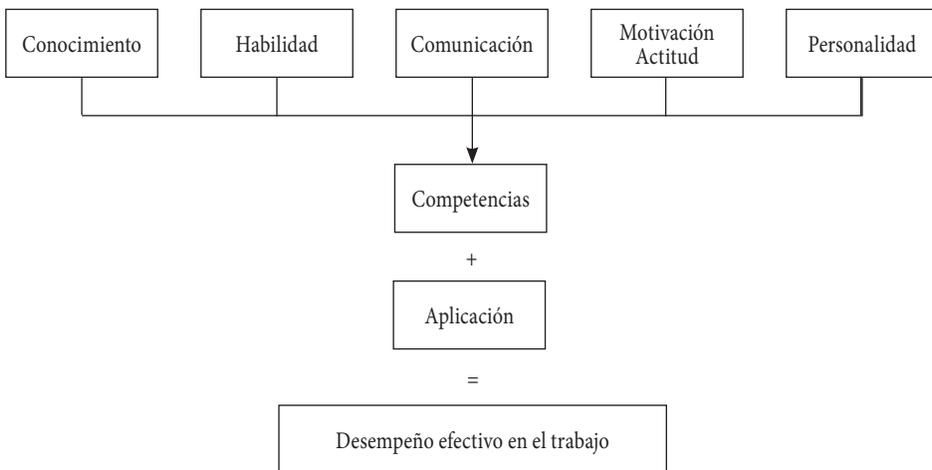
El tercer tipo de articulación se puede denominar híbrido, son formas donde el sistema educativo, y generalmente de manera descentralizada, desarrolla un sistema de competencia laboral conjuntamente con los actores sociales, empleadores y trabajadores, integrándolo en otras políticas activas de mercado de trabajo o bien integrándolo a un enfoque de desarrollo de la comunidad local.” (Mertens, Leonard, s/f:1).

Haciendo un breve análisis podemos ubicar con claridad que este enfoque hace falta en el contexto mexicano; por un lado, tenemos la parte educativa separada del

campo de trabajo, la existencia de necesidades de aprendizaje en las instituciones de servicio que las universidades no han cubierto, como son las habilidades de liderazgo, negociación y trabajo por resultados; tales carencias han sido atendidas por medio de cursos costosos con orientación empresarial, lo cual no necesariamente es negativo. No obstante, cuando no se sabe cómo instrumentar esas técnicas, se puede caer en la improvisación y, en consecuencia, en resultados totalmente inesperados.

Continuando con las competencias, Mertens proporciona los elementos que las conforman, mismos que se mencionan en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
Enfoque estructural de las competencias laborales



Fuente: Mertens, Leonard, *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*, Organización de Estados Iberoamericanos, Cooperación Iberoamericana, s/f. p. 3.

Comparativamente se pueden apreciar las similitudes que tiene este concepto con el manejo del modelo de profesionalización; así tanto competencia como capacidad están en el mismo contexto de aplicación, son elementos similares. Sin embargo, el autor va más allá y pasa a un segundo plano cuando menciona

(...) el concepto de competencia es la enumeración de un conjunto de atributos de la persona, que no se limitan al conocimiento, sino que incluyen habilidades, actitudes, comunicación y personalidad, es decir, define a la formación de manera integral, reflejando diferentes dimensiones que se presentan en el acto de trabajar y no se limita al conocimiento únicamente (p. 3).

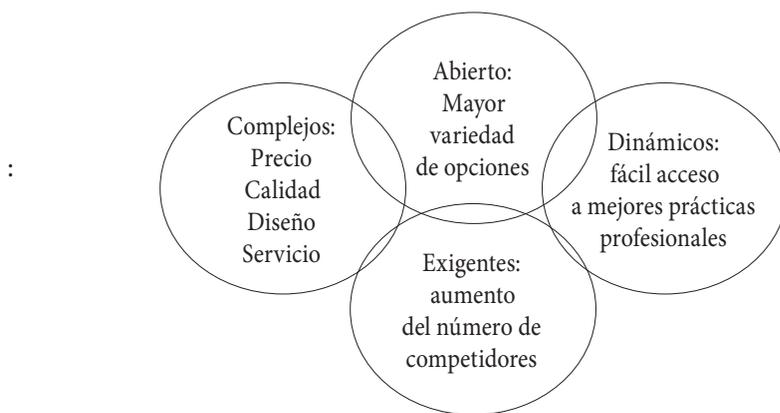
Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 111-127, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Efectivamente, tanto las capacidades como las competencias se orientan a los mismos objetivos; sin embargo, hay que precisar que la competencia de una persona puede estar acorde con la posibilidad de que pueda desarrollar una función y en consecuencia lograr un resultado, y esto no necesariamente es un avance significativo dentro de los procesos de la Administración Pública.

En otras palabras, teniendo en cuenta las orientaciones hacia la satisfacción de los usuarios de servicio, los procesos certificados, el personal capacitado y las aptitudes que debe poseer cada individuo, tienen que embonar para perfeccionar ese resultado; sin embargo, cuando no se han definido con claridad, es posible que suceda un avance significativo aunque no suficiente para los objetivos institucionales, por ello la parte fundamental de todo este proceso consiste en definir las características de la institución, mismas que son necesarias para el desempeño conforme lo establecen las necesidades y/o expectativas del usuario.

Otro aspecto importante para la definición de competencias es el mercado, esto significa que las tendencias de las instituciones en materia de personal así se tienen:

CUADRO 3
Evolución del concepto de competitividad en un contexto de mercado



Fuente: Mertens, Leonard, *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*, Organización de Estados Iberoamericanos, Cooperación Iberoamericana, s/f., p. 7.

Elementos como los anteriores deben considerarse para la definición de los requerimientos del personal y, junto con ello, la transformación del servicio. En un segundo plano, Mertens menciona que las competencias claves de la empresa son:

- Aspectos tecnológicos
- Bases de conocimiento
- Formación y capacitación
- Sistemas de motivación
- Experiencia
- Capacidades de innovación
- Conocimiento del mercado
- Alianzas perdurables
- Clima organizacional y laboral (p. 9)

Las competencias de cada institución son la pieza central en donde la capacitación debe mejorar los procesos sustantivos en la prestación de los servicios públicos y también la satisfacción de los servidores públicos en el sistema de Servicio Profesional de Carrera.

Las competencias claves, tanto de la institución como del personal, están orientadas hacia el desarrollo institucional, por ello la profesionalización, la certificación de habilidades, los sistemas de gestión de la calidad y las técnicas administrativas de la eficiencia, son algunos elementos de la gestión pública mexicana.

Según Mertens, es significativo alinear los tres momentos claves necesarios en una organización, es decir, la competencia de la misma, la del área y la del individuo, las tres son importantes y esto es algo de lo que adolece el modelo mexicano, ya que únicamente centra su atención en lo correspondiente al individuo. En este punto se desarrolla el aspecto normativo, los servidores públicos están acostumbrados a tener la ley y en general la normatividad para poder cumplir con sus funciones; es necesario desarrollar los valores en la formación profesional desde las universidades, de forma tal que se cumplan con las atribuciones de la mejor manera.

La parte normativa es otro aspecto por analizar si bien hemos dicho que no es decisiva, todavía constituye la forma en que los servidores públicos fundamentan su comportamiento en la institución donde laboran. Al respecto, debe ser parte de la conducta del personal público; sin embargo, el exceso de normatividad es común, ya que forma parte del paradigma de la Administración Pública, por lo que es importante reducirla, pues en algunos casos se ha convertido en la parte sustantiva, lo cual es totalmente obsoleto porque la institución se transforma en una organización poco productiva.

Los aprendizajes institucionales están relacionados con los aspectos innovadores, al respecto nos parece interesante lo que Mertens menciona:

La innovación es un producto de un proceso de aprendizaje institucional o de la organización, en la que intervienen factores del orden institucional como son la cultura organizacional, las relaciones laborales e influencias del entorno. Intervienen en ella el aprender por hacer y por explorar, la base de conocimientos acumulados en el tiempo, el acto de creación y la necesidad de desaprender u olvidar rutinas o acciones que dejan de ser funcionales o que quizá nunca lo han sido (p. 13).

Este factor cultural dentro de las dependencias está vinculado con las relaciones laborales, las cuales en ocasiones dificultan la productividad y prestación de servicios, con ello la profesionalización se convierte en insumo para la prestación de servicios desde el aspecto únicamente legal.

¿Cómo se puede construir un modelo de competencia laboral para las dependencias de la Administración Pública dadas las condiciones culturales del servicio público? Partimos del axioma de que son los conocimientos, habilidades, actitudes y resultados con la probabilidad que éstos conduzcan al cumplimiento de la función (p. 18); entonces en esas esferas es preciso incidir para que se dé la transformación en el desempeño del servidor público, para ello se propone desarrollar la norma de competencia laboral, la cual puede contribuir a estandarizar el desempeño y perfil del personal público considerado en el modelo analizado.

A efecto de institucionalizar la norma será necesario modificar las funciones del subsistema de capacitación y certificación de capacidades, adicionalmente se considera que la Secretaría de la Función Pública no es la instancia apropiada para la gestión del personal de la Administración Pública, ya que comparte esa atribución con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que se transforma en pugnas que ya vivimos en el servicio público y es bien sabido que frenan los avances.

Elementos para un modelo de servicio de carrera orientado a las competencias laborales

Recordemos la importancia que tiene la ética dentro de las estructuras de la Administración Pública, pues existe una estrecha relación con el impacto que ha tenido la profesionalización en la prestación de los servicios públicos. Desde esta perspectiva, iniciamos por comprender la importancia de la política de profesionalización que busca mejorar el desempeño de cada institución en términos de eficiencia, eficacia, legitimidad y calidad en los procesos involucrados para prestar un servicio hacia el público usuario y también hacia los servidores públicos.

El siguiente silogismo determina que cuando la profesionalización es más constante, también surgen dentro de las dependencias modelos de servicio civil que la institucionalizan, al tiempo que proporcionan una infraestructura técnica orientada hacia la consolidación de las competencias laborales que cada servidor público debe poseer para el desempeño de sus funciones. Es imprescindible establecer que para el actual modelo de profesionalización, las capacidades se fijan en función de los requerimientos institucionales de las transformaciones del entorno internacional.

En México, la contratación de personal denominado de mandos medios, en su mayoría era realizada bajo criterios de lealtad y disciplina al grupo en el poder; en algunos casos se llegaban a crear nuevos puestos para abastecer las necesidades del grupo. Bajo esta lógica, la profesionalización no era prioritaria para el gobierno en turno, ya que el sistema de nombramientos y ascensos no se basaba en esta variable, por lo cual no poseer los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de las funciones que tenían a su cargo no era motivo para su separación del cargo, en cambio sí lo era la deslealtad o pérdida de confianza. Es comprensible que la nómina haya crecido conforme más individuos se integraban al grupo dominante.

En un modelo como el mexicano, el sistema de botín funcionó mientras no se tuvo un contrapeso para restarle fuerza a las decisiones arbitrarias y en algunos casos basadas en los caprichos de los empleados, ya sea de mandos medios o superiores.

Paradójicamente la improvisación, despido, escasa o nula profesionalización y una prestación de servicio deficiente, impulsaron la inclusión de nuevas técnicas que habían resultado satisfactorias en la administración privada.

Con estos elementos podemos analizar las variables que se relacionan entre sí, y es el incremento del número de plazas. (Hay que recordar que este programa institucionalizó las acciones de profesionalización, pues dentro de él se estableció el subprograma de dignificación, profesionalización y ética del Servidor Público.)

Por ejemplo, en 1982 dentro de la Administración Pública Federal Centralizada se tenía un total de 3'709,065 plazas remuneradas, y esta misma variable para 1989 era de 4'308,383, lo que representó un incremento del 16%; si comparamos esto con 1994, se tenía un total de 843,825 y para el 2002 el personal ocupado era de 601,968, lo que significó una disminución del 40% (INEGI). Cabe aclarar que para el año 1982 y 1989 se consideraba al personal de la administración pública federal centralizada y paraestatal y para 1994 y 2002 sólo a la primera).

Teniendo en cuenta que la reducción de la nómina era una meta por alcanzar, se decidió incrementar los programas de separación como el retiro voluntario, compactación de estructuras orgánicas y cancelación de vacantes. Si consideramos al conjunto de la Administración Pública Federal tendríamos lo siguiente:

Al iniciar el actual sexenio se contaba con 3 millones 028 mil 258 plazas, hoy día se ha reducido este número en 3.18%, que representa 115,236 plazas menos. Lo anterior deriva de los siguientes factores:

Cancelación de 29 mil 252 plazas de programa de retiro voluntario.

Desincorporación de entidades de la Administración Pública Federal (Arellano, 2003). Este total es tanto del sector central como del paraestatal.

Cabe mencionar que el 83.7% de total de plazas están asignadas en los sectores de educación, salud, seguridad social, seguridad pública y nacional; lo que también significa que mientras en el sector central se reducen las plazas y se implementa el Servicio Profesional de Carrera, en el sector paraestatal han aumentado, precisamente donde no existe un modelo de servicio civil.

Mientras que en algunas dependencias se reduce el personal, en otras entidades aumenta, y si comparamos que el modelo de profesionalización de México sólo considera al personal de las dependencias, donde el número de plazas se sigue reduciendo, podemos afirmar que la profesionalización, como medio para lograr un cambio en el desempeño del servidor público, tiene un lado más débil que otro, dado que al no abarcar la Ley a todo el conjunto, deja en libertad al mayor número de servidores públicos y la carencia de programas que realmente promuevan y certifiquen las competencias laborales que se requieren para cumplir con los objetivos en la materia.

El impacto que ha tenido la profesionalización de los servidores públicos es todavía menor, debido a que no garantiza la permanencia de las plazas y dificulta la instrumentación de diferentes acciones. Asimismo, el desarrollo del personal profesionalizado para la transformación del servicio público sólo representa la menor parte dentro de la Administración Pública Federal.

En la Administración Pública Federal Centralizada se están llevando a cabo diferentes acciones que alinean los procesos a lo establecido en el modelo, junto con ello también se han intensificado las acciones de profesionalización, estableciendo en algunos casos códigos de ética que, sin mencionarlo, representan la parte esencial del profesionalismo; así las necesidades de tener personal calificado son cada vez más urgentes.

A partir de la aplicación de este modelo, los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal público han cambiado sustancialmente; conforme se avanza en esto, la gestión pública también lo hace. Para que el modelo de profesionalización sea integral, es preciso que existan las condiciones que permitan su desarrollo.

Es conveniente diseñar las competencias ya no por nivel jerárquico, sino por la función que se desarrolla dentro de una dependencia. Las acciones de profesionalización junto con los cambios en la microgestión, han proporcionado resultados que sin bien son el desarrollo de la instauración del modelo empresarial, se convirtieron en la única vía para darle una respuesta inmediata a la crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad que se presentó a partir del año 1971. Para ello, la reforma administrativa pretendió dar ese paso, que también originó su ulterior cambio hacia la implantación de técnicas de la administración privada. Lo que se discute no es su utilización, sino los resultados que se obtienen con ello; así, ante el agotamiento del modelo burocrático, se instrumentaron estas técnicas para justificar la presencia de servidores públicos formados y adiestrados fuera de las filas de las dependencias públicas.

La utilización de diferentes técnicas para administrar las oficinas de gobierno cambió sustancialmente; sin embargo, esto no estuvo acompañado de una política de profesionalización que involucrara a todo el personal, lo cual originó resultados parciales en la prestación de los servicios públicos.

Estrategias para definir las competencias laborales por nivel funcional

Es importante tener un esquema basado en las competencias que necesita el servidor público para cumplir con sus funciones y de esta forma proporcionar un servicio con valor agregado, esto constituye una pieza fundamental para tener el modelo de instituciones que requiere la Administración Pública de México.

En primer lugar, es necesario conocer las finalidades del sistema de gestión de empleo y los recursos humanos que deben estar orientados hacia los criterios de eficiencia y eficacia. Tener un modelo de profesionalización orientado por criterios eficientistas es sólo un aspecto para la transformación de resultados sin el dispendio de recursos. Para ello, se precisa la aplicación de las técnicas de microgestión que fortalecen estas decisiones.

Transitar de una institución con personal y procesos obsoletos a la aplicación de perfiles de puestos que permitan desarrollar las competencias por nivel funcional (por nivel funcional en la organización se entienden las actividades que cada servidor público desarrolla, relacionadas con los procesos y resultados que se están presentando y no el nivel jerárquico como tradicionalmente es entendido), implica alcanzar las características de una institución flexible, en donde la adaptación a los cambios es fundamental para el éxito en su desempeño. Las competencias por nivel funcional se pueden definir de la siguiente forma:

- a) Perfeccionar los procesos de ingreso y desarrollo de los servidores públicos, lo que precisa tener en cuenta las demandas del usuario y las necesidades del propio empleado.
- b) La gestión de la profesionalización dependerá de la definición de esas competencias, ya que es ahí en donde será realizada la actualización de los conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones encomendadas.

Para lo anterior es conveniente considerar, por un lado, los cambios del entorno como el avance en la tecnología, el perfil del usuario que espera el servicio con valor agregado, las relaciones con otras gestiones públicas y, por otra parte, las transformaciones hacia los paradigmas de la gestión como son la presentación de resultados y el funcionamiento de los diferentes procesos orientados a ser más eficiente. Las competencias por nivel funcional serán definidas considerando el entorno y el usuario, con esto se pretende garantizar la mejor aplicación de técnicas y recursos, así como presentar resultados que sean compatibles con los requerimientos sociales. Un sistema de gestión de la profesionalización tiene elementos que permitirán definir y operar las competencias tanto las individuales como las de la institución, con la finalidad de conocer todas las variables para dotar a la organización de una mayor estabilidad.

CUADRO 4
Competencias laborales en un sistema de gestión de la profesionalización



Fuente: elaboración propia.

Para un adecuado aprovechamiento de las competencias es preciso considerar:

- a) Grado de adecuación al manejo de técnicas para la microgestión.
- b) Funcionamiento e interacción con la infraestructura ética.
- c) Articulación entre la profesionalización y los usuarios de servicio.

En la medida que estos elementos tengan una mejor articulación orientada a la presentación de beneficios a la población usuaria y también que el conjunto de personal sea considerado dentro del sistema de gestión de la profesionalización, se habrá avanzado en la construcción de un modelo integral.

Consideraciones para un modelo de profesionalización

La esfera de la profesionalización considera los elementos fundamentales como la actualización, tecnificación, formación de servidores públicos dentro de las distintas instituciones de gobierno, las cuales son acciones que deberán ser articuladas y orientadas al mejoramiento del desempeño de la institución, como la entidad encargada de suministrar insumos a los demandantes de los servicios y también a todo el personal que ahí labora.

El modelo de profesionalización que requiere una dependencia tendrá que basarse en sus propias competencias para de ahí abarcar los distintos aspectos cualitativos y cuantitativos que son necesarios para el pleno funcionamiento institucional. Se trata, por ejemplo, de proveer de conocimientos, desarrollar habilidades, aprovechar la experiencia, fortalecer actitudes, asimilar y evaluar la infraestructura ética, todo esto definido claramente.

La aplicación de lo anterior y su impacto representan el avance hacia modelos participativos; ser incluyente significa acercarse al cómo, aspecto importante en la constante actualización y transformación del entorno. Es preciso que por medio de la profesionalización se logre tanto el cambio dentro de la dependencia, como de su entorno que incluye al usuario de servicio.

Tanto reinención, reingeniería, nueva gestión pública, modelo posburocrático, gerencialismo y calidad de los servicios públicos, como las competencias laborales, forman el cambio y orientación hacia un escenario en donde las variables constituyen el medio para lograrlo. Ante esto, la opción fue utilizar la racionalidad administrativa para dar respuesta inmediata a los problemas de atención y prestación de los servicios, con ello también se pretendía obtener un cambio en la percepción de la sociedad, tanto nacional como internacional.

Centrar nuestro interés en la presentación de los resultados inmediatos, sin evaluar sus atributos, equivale a olvidarse de las potencialidades de una profesionalización y se puede llegar a efectos secundarios, tales como la saturación de la capacitación. La realidad mexicana muestra que conforme se tiene más capacitación y se abarcan todos los niveles de la organización, las probabilidades de tener éxito son mayores. Es conveniente darle a la dependencia un nuevo sentido, en donde se evalúe el impacto que tiene en la eficiencia, calidad y satisfacción del usuario y cómo se está comportando la variable de ética al momento de realizar una evaluación del desempeño.

De acuerdo con esto, el servidor público tendrá que profesionalizarse en los rubros que sean necesarios para alcanzar las metas del desempeño establecidas; así se tendrá personal profesional con capacidad para adaptarse al entorno.

El error consiste en la excesiva centralización para la instrumentación de esas acciones de profesionalización; definir desde el escritorio las competencias sin considerar al personal involucrado, resulta ser más de lo mismo. Por tanto, tenemos que transitar hacia una gestión pública incluyente, democrática, participativa, lo cual nos remite a hablar de otro elemento central, la confianza.

Conclusiones. Competencias y gestión pública: ¿un nuevo paradigma de desarrollo?

Después del análisis de las competencias laborales, en un modelo del Servicio Civil de Carrera se pueden definir las variables de una gestión pública profesional, que junto con el tema del desarrollo administrativo es sumamente importante, ya que constituye la base para consolidar las transformaciones que se están realizando dentro de las estructuras administrativas. La delegación de funciones, los cambios o reformas, la innovación, la definición de estructuras, elementos estratégicos como son la visión, misión y objetivos, las técnicas de transparencia, profesionalización, reingeniería de procesos, calidad en los servicios públicos, parecen ser el bagaje con el cual las dependencias se han fortalecido para iniciar el cambio en la forma de administrar una institución pública.

¿Cómo interactúan estos elementos con la gestión pública? En primer lugar, fortalece su funcionamiento ante los usuarios, pero esto no significa que ocurra lo mismo con los servidores públicos; en segundo, hace falta que dentro de esas instituciones se desarrollen condiciones para diseñar las categorías y elementos que permitan liberarse de la dependencia tanto técnica como práctica y no aceptar las importaciones conceptuales.

Elementos como la cultura organizacional, ética laboral, relaciones humanas, administración por objetivos, fomento de un desempeño honesto y una gestión pública participativa, no han sido debidamente explotados de forma tal que puedan ser instrumentados dentro de las instituciones públicas.

Los intentos por desarrollar estos conceptos dentro del servicio público no han sido suficientes para cambiar la forma en que son administradas tales instituciones. Por eso es necesario que así como existe la instrumentación de todas esas técnicas que para el caso mexicano no son producto de la instauración de la NGP; es preciso que la gestión pública no sólo se convierta en la práctica consuetudinaria, sino que además sea fortalecida con variables de profesionalismo impregnado en la institución.

El Servicio Civil de Carrera no se contrapone con los modelos de profesionalización, de hecho es un binomio que puede contribuir a fortalecer los procesos de gestión en las organizaciones de la Administración Pública; de acuerdo con las condiciones de la gestión pública de México es posible combinar la carrera dentro del servicio público con profesionalización.

Es la gestión pública la que determina el grado de desarrollo administrativo, en ocasiones sin la importancia debida en la estrategia de reforma administrativa; estos elementos permiten transformar a las instituciones hacia los esquemas de transparencia, ética y además proveerle al usuario de mayores facultades para la evaluación e incluso definición de las formas de prestación de los servicios.

Con esto, la rendición de cuentas y el facultamiento de los usuarios para demandar servicios y atención de las instituciones de gobierno deberán aprovecharse más; asimismo, los cambios en la gestión pública se han concentrado en aspectos de tipo racional administrativo, olvidando al usuario como parte de ese proceso de cambio. Así, los esfuerzos se centraron en la reducción de estructuras orgánicas, profesionalización del personal y evaluación de la calidad de los servicios junto con la definición de competencias institucionales, dejando una aparente discordancia entre gestión pública, servicio civil y usuarios de los servicios.

Este cambio de organizaciones puede darse con el desarrollo de acciones como la toma de decisiones colectiva que involucre al personal llamado operativo, así como el acercamiento de los directivos hacia el personal, ya que en algunos casos no muestran interés para ello.

Elementos como el capital humano, desempeño por resultados, tendencias informáticas como el gobierno electrónico para acercar la Administración Pública a la sociedad, son formas en que las dependencias se han orientado hacia la eficiencia y eficacia previstas desde hace tiempo. Se han instrumentado técnicas y métodos en aparente beneficio de las estructuras administrativas, adicionalmente

se incorporaron aspectos de tipo ético, como complemento de esa tecnología; los servidores públicos tienen que llevar ambos a la práctica, para que el servicio se base en valores y no sólo en procesos, lo que implica un cambio cultural que puede ser iniciado en las aulas.

Otro aspecto consiste en perfeccionar el proceso de selección para llegar al punto de contar con personal con mejor actitud para el servicio; pero no sólo eso, también es conveniente que exista una retribución equivalente para el trabajador.

ADENDUM

Aspectos técnicos de las competencias laborales

Definición. Se entiende por Competencias Laborales el conjunto de conocimientos, habilidades y capacidades requeridas para desempeñar exitosamente un puesto de trabajo; dicho de otra forma, expresan el saber, el hacer y el saber hacer de un puesto laboral. Al describir un puesto bajo el concepto de Competencias Laborales, se establecen Normas de Competencia Laboral, las cuales indican:

- Lo que una persona debe ser capaz de hacer,
- La forma en que puede juzgarse si lo que hizo está bien hecho y
- Las condiciones en que el individuo debe mostrar su aptitud.

Beneficios de la Gestión de Recursos Humanos por Competencias. La aplicación de Competencias Laborales en una organización nos proporciona una matriz de los conocimientos, habilidades y actitudes esperados en un puesto, sus criterios y evidencias de desempeño y el grado en que los ha cubierto cada uno de los ocupantes del puesto.

Lo anterior puede producir lo siguiente:

- Definir perfiles más completos y objetivos, proporcionando bases para la selección de personal, además de la posibilidad de reclutar personal previamente certificado.
- Facilitar la detección de necesidades de Capacitación, así como su secuenciación y atención por prioridades, más que por modas o gustos particulares.
- Objetivizar la identificación de causas del mal desempeño, ya que es frecuente que éste se deba a una falta de dominio de una habilidad o capacidad requerida para realizar el trabajo.

- Proporcionar la base para la Evaluación de desempeño, sobre criterios relevantes, al comparar el avance de un periodo a otro.
- Indicar la ruta a seguir en la adquisición de nuevas competencias, utilizando otras matrices de competencias para la Planeación de carrera.

En general, prácticamente todos los procesos estratégicos de Recursos Humanos, como el reclutamiento, la selección, la capacitación, la evaluación del desempeño y la planeación de los mismos (elementos considerados para el ejercicio de las competencias laborales), se vuelven más eficientes al trabajar con base en Competencias Laborales.

El modelo mexicano

En nuestro país, el tema de competencias es reciente. En otras latitudes, el término tiene antecedentes de varias décadas principalmente en países como Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Australia. Las competencias aparecen primeramente relacionadas con los procesos productivos en las empresas, particularmente en el campo tecnológico, en donde el desarrollo del conocimiento ha sido muy acelerado; por lo mismo se presentó la necesidad de capacitar de manera continua al personal, independientemente del título, diploma o experiencia laboral previos (Huerta, Pérez y Castellanos, 2000).

En nuestro país se han ido implantando diversas políticas gubernamentales tendientes a impulsar la Educación basada en normas de competencias. Este modelo de Educación surgió a partir de un acuerdo combinado entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS) con las consultas a organismos empresariales sindicales y civiles, aunque siguiendo las directrices técnicas y financieras del Banco Mundial. La política oficial se concreta en 1993 en un proyecto de Educación Tecnológica y Modernización de la capacitación definido por la SEP y la STYPS (1993) con la colaboración de corporaciones de trabajadores y empresarios; se crea el Sistema Normalizado por Competencias Laborales.

El Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL)

Este sistema busca establecer mecanismos para la evaluación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, con base en NTCL, e independientemente de la forma y lugar en que hayan sido adquiridos.

Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 111-127, México, D.F., ISSN: 1665-2088

El desarrollo de un sistema con estas características ha enfrentado dificultades de índole técnica y cultural. La evaluación que ha tenido lugar en el sistema educativo para la obtención de grados y tipos educativos, se ha basado principalmente en aspectos académicos y formales, como son la acreditación de grado escolar previo y la asistencia a clases, pero presta menor atención a los resultados de la enseñanza. El profesorado realiza la evaluación a libre albedrío, lo que con frecuencia propicia la falta de certeza en los conocimientos y habilidades que poseen las personas, y por consiguiente, los certificados, títulos y diplomas expedidos no respaldan consistentemente la calidad de la formación que manifiestan.

Fuentes

- Arellano Gault, David, 2003, "Orientación estratégica de los servicios personales en la administración pública federal", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2003.
- CLAD. (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Chávez Alcazar, Margarita, 1985, *El Servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México.
- Chávez Alcazar Margarita, 1987, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Impresos Estrella, México, 2a ed.
- Coben, Steven, 1988, *The effective public manager; achieving success in government*. San Francisco California, Jossey Bass.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1982, 1989, *Reporte estadístico del sector público del año 1982 y 1989*, México. Cabe aclarar que para el año 1982 y 1989 se consideraba al personal de la administración pública federal centralizada y paraestatal y para 1994 y 2002 sólo a la primera.
- Mertens Leonard, (s/f), *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*, Organización de Estados Iberoamericanos, Cooperación Iberoamericana, www.funcionpublica.gob.mx



El carácter político de las sanciones administrativas

Magdalena Iglesias Velasco*

Resumen

Este artículo señala los factores ajenos al derecho, que han contribuido a que los Órganos Internos de Control realicen sanciones administrativas por aspectos políticos, por falta de capacitación o por ineficiencia.

Se identifican tres puntos esenciales en relación al grado de objetividad en el desempeño de los funcionarios de los Órganos Internos de Control: 1. Su sistema de medición y evaluación, por el número de sancionados e inhabilitados, y no por la calidad jurídica de sus resoluciones. 2. Los nombramientos de sus funcionarios por aspectos políticos y no por su preparación y capacitación y 3. La supeditación de los Órganos Internos de Control a los Directores Generales de las entidades que auditan. La aproximación realista enfatiza las maneras en que las fuentes de información disponibles en los diferentes sitios, como los entornos de trabajo diario, orientan la búsqueda de información.

Los elevados costos de la recuperación de algunos de los créditos fiscales provenientes de sanciones administrativas, que se originaron por resoluciones mal fundadas y motivadas, sin calidad jurídica, aunados a que la emisión de observaciones y sanciones no han desincentivado los hechos de corrupción. Lo que hace concluir que los entes fiscalizadores (salvo excepciones) no están teniendo los niveles de calidad requeridos en la robusta Administración Pública mexicana. Por ello y con el afán de tener una visión proactiva en la reconstrucción de nuestras instituciones, se plantean algunas sugerencias.

Palabras clave

Órganos Internos de Control, sanciones administrativas, sistema de medición, nombramientos supeditación.

* Mtra. en Administración Pública, yglesiasmagda@yahoo.com.mx ABS

Abstract

This article points out the factors other than law, who have contributed to make the Internal Organs of Control, administrative sanctions by political issues, lack of training or inefficiency.

Identify three key points in relation to the degree of objectivity in the performance of the Internal Organs of Control officers, 1. Your system of measurement and evaluation, by the number of sanctioned and disabled, and not by the legal status of its resolutions. 2. The appointment of its officers by political issues, not his preparation and training, and 3. The subordination of the internal organs of Control to the general managers of the entities that audit. The realistic approach emphasizes the ways in which the sources of information available in the different sites, such as daily work environments, oriented information search.

The high costs of the recovery of some of the tax credits from administrative sanctions, which were originated by resolutions poorly informed and motivated, without legal status, in addition to the issuance of findings and sanctions have not discouraged the facts of corruption. What does conclude that applied by supervisory bodies (with exceptions) are not having the quality levels required in the rugged Mexican public administration. For this reason and with the desire to have a proactive vision in rebuilding our institutions, here are some suggestions.

Key words

Internal Organs of Control, administrative sanctions, measuring system, appointments, subordination.

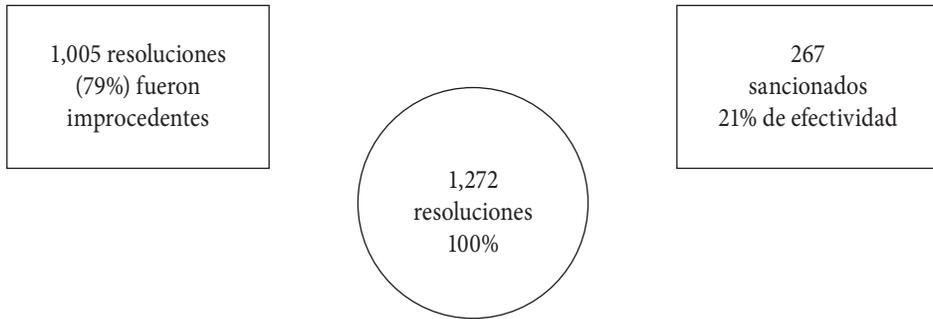
Introducción

Para cualquier servidor público es ya conocida la relación constante y demandante que mantienen los Órganos Internos de Control con el personal de las áreas operativas; asimismo, no les es ajeno el **carácter político** que los auditores de esos mismos Órganos Internos de Control imprimen en algunas de sus resoluciones sancionadoras, tema por demás preocupante dentro de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Su importancia deriva de los altos costos que han asumido quienes indebidamente han sido sancionados por motivos ajenos a la corrupción e ineficiencia, sanciones que han impactado al servidor público en diversos ámbitos social, psicológico, económico y de salud; sanciones que al impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por carecer de fundamentos y motivos son declaradas nulas e impactan al erario público de manera desproporcionada al daño precisado en la citada resolución. Por ello, los Órganos Internos de Control incurren en elevados costos de recuperación de los supuestos quebrantos patrimoniales, donde lo que se recupera es mínimo, comparado con los costos en que incurren ambas partes, que se originaron por resoluciones que se emitieron por aspectos políticos y por tanto carecen de sustento jurídico.

Aunado a que el “**Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**” se sustenta en un marco jurídico legalmente instituido que presenta un amplio grado de complejidad, es de difícil instrumentación, ambiguo y contradictorio, según señala Gómez Gordillo (2005), en donde los funcionarios de los Órganos Internos de Control deben fundar y motivar su actuar y realizar **una correcta interpretación de leyes y normas**; sin embargo, sobre este sistema se ha escrito muy poco y analizado y estudiado someramente, al parecer algunos servidores públicos desconocen los aspectos importantes del mismo, al igual que su aplicación, causa primordial de la discrecionalidad, confusión y abuso de poder por algunos auditores de los ORCS. Por ello sin afán de generalizar y con el objeto de reflexionar sobre la existencia de factores ajenos al derecho que interfieren en los titulares de los Órganos Internos de Control de las Entidades Paraestatales al momento de emitir su resoluciones, así como determinar las causas de que algunas de estas resoluciones se emitan sin calidad jurídica, sin pruebas fehacientes, sin evidencias y alejadas de la normatividad vigente y aplicable, tendríamos que preguntarnos ¿cuál es el incentivo para que los titulares de éstos entes fiscalizadores decidan sancionar a los servidores públicos de las áreas operativas y administrativas, cuando no hay evidencia de corrupción o ineficiencia? Tan solo durante 2009 **las resoluciones sancionadoras que emitieron éstos entes fiscalizadores** conllevan un elevado margen de error, esto es, del 100%

de resoluciones que emitieron, 79% resultaron improcedentes, en tanto que en el 21% restante, donde logran fincar responsabilidades, podrían haber sido dictadas bajo criterios políticos, personales y subjetivos, sin fundamento ni motivo y sin evidencia suficiente.

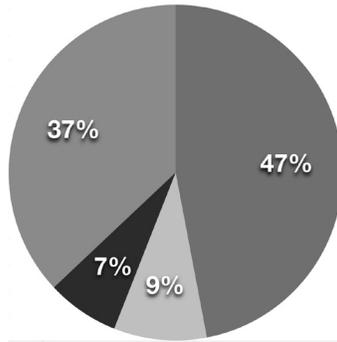
**Resoluciones emitidas por los órganos Internos de Control, Secretaría de la Función Pública.
Tercer informe de eficiencia y eficacia gubernamental, 2009**



Fuente: *Secretaría de la Función Pública, tercer informe de eficiencia y eficacia gubernamental 2009*, p. 669.

La Secretaría de la Función Pública en ese mismo informe refiere que del total de resoluciones impugnadas en otras instancias, 267 sancionados, en el 69% el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un juicio de impugnación, confirma la sentencia, en tanto que en el 31% se declara la Nulidad Lisa y Llana de dichas resoluciones. Al comparar esta información durante el ejercicio de 2009 en el citado Tribunal, se observa que esta instancia se pronunció por la **nulidad lisa y llana** de aproximadamente el 47% de las impugnaciones, en tanto que confirma la sentencia únicamente del 37%, lo que representa una variación de 16 puntos porcentuales en relación a lo que señala la Secretaría de la Función Pública, esto hace suponer que el margen de error con el que trabajan los Órganos Internos de Control podría ser superior al 80%.

Sentido de fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa



- 47% Declara nulidad lisa y llana
- 9% Sobresee
- 7% Suspende hasta R. R.
- 47% Confirma resolución

Fuente: Labor jurisdiccional de la Salas Regionales TFJFA, Juicios Contencioso Administrativos, diciembre 2009.

Al analizar y comparar las cifras proporcionadas por dichos entes fiscalizadores tenemos:

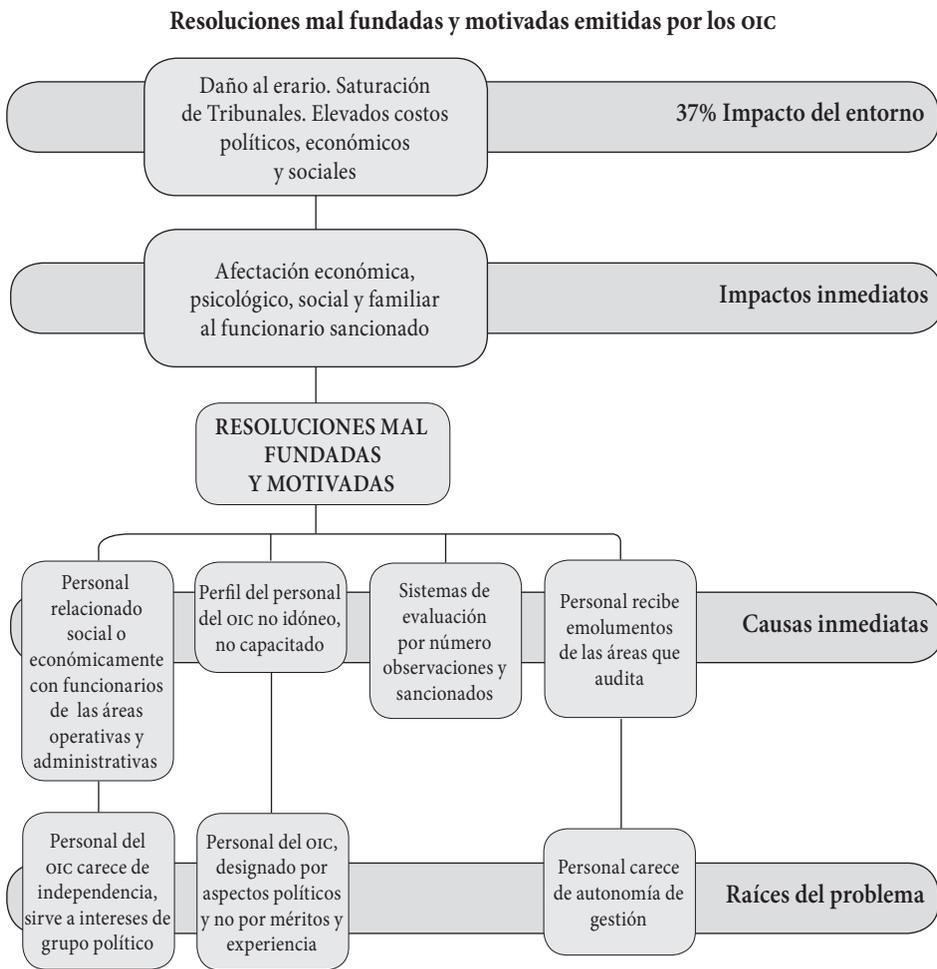
Cifras al 2009

| Ente | Emisión de resoluciones | Número de sancionados (Absolutos) | (Relativos) | Confirma sentencia TFJFA | | Porcentaje relación al total de resoluciones reportadas |
|---|-------------------------|-----------------------------------|-------------|--------------------------|-----|---|
| | | | | Abs. % | | |
| Cifras SFP, tercer informe eficiencia y eficacia 2009 | 1,272 | 267 | 21% | 184 | 69% | 0.0690% |
| Cifras Salas Regionales TFJFA 2009 | | 267* | | 98 | 37% | 0.0077% |

* El Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa reporta a 2009 casos de impugnación de sanciones de la SFP, SHCP, etc., por lo que únicamente se analiza lo reportado por la *Secretaría de la Función Pública, Tercer informe de eficiencia y eficacia gubernamental 2009*, p. 669.

En estricto sentido, el 100% de resoluciones que emiten los Órganos Internos de Control, tendrían que tener calidad jurídica para que éstas estuvieran apegadas a Derecho, con fundamentos lógico jurídicos. En el cuadro anterior se muestra que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirma la sentencia de aproximadamente el 37% (98 sancionados) del total de resoluciones emitidas por los Órganos Internos de Control (oic) e impugnadas; esto representa tan solo el 0.0077%, menos del 1% del total que pudieran estar apegadas a Derecho, sin que intervengan otros factores.

El esquema a continuación muestra las raíces del problema y sus posibles causas.



Como se observa, la emisión de resoluciones sancionadoras **mal fundadas y motivadas** pudieran tener sus orígenes en algunos aspectos mal instrumentados dentro de los Órganos Internos de Control, de donde se pudiera desprender una indebida interpretación de las leyes por auditores que no reúnen el perfil adecuado o bien sirven a intereses de grupos políticos antagónicos, o por carecer de independencia presupuestal reciben línea de los Directores de los entes fiscalizados, pues todos los ciudadanos nos preguntamos ¿con qué fragilidad se violenta nuestro Estado de Derecho? y ¿cómo hacer para que la totalidad de los servidores públicos incluyendo los auditores de las áreas fiscalizadoras, en su tarea diaria, cumplan las leyes, apegándose puntualmente a la norma, con honestidad, eficacia y eficiencia? *Una cosa es **conocer** los derechos y las obligaciones otorgados o impuestos por la norma en vigor y otra es **confiar** en que los derechos y obligaciones se cumplan.* La **confianza** en gran medida se otorga, si existe un derecho eficaz, que por su aplicación hace real el ejercicio del Derecho y el cumplimiento del deber (Chalico Pérez, 2004). Un buen principio sería que los auditores de los Órganos Internos de Control fueran designados por su perfil idóneo, carreras y especialidades en ciencias jurídicas, sin impedimentos personales, con independencia y autonomía de gestión y presupuestal, además de certificarse.

En el Derecho Mexicano existe un principio rector de los actos de autoridad, éste es el “principio de legalidad” el cual exige a toda autoridad que su conducta esté apegada a lo que la ley les ordena o les faculta, cada uno de sus actos debe contener el fundamento legal que lo justifique, es decir, el artículo exacto, con la fracción precisa (si hubiera), en el cual basan su actuar, dando además una explicación detallada de porqué dictan ese acto y de porqué se fundan en ese numeral; esto es, motivar la razón de sus actos. Cuando un acto de autoridad carece de fundamento y motivo, puede ser declarado **ilegal**, por tanto procede la nulidad de ese acto, pues carece de fundamentos jurídicos.

Tan solo un ejemplo puede ilustrar lo anterior, es un caso real que se desarrolló dentro del sector Paraestatal durante 2005 a 2010, donde los funcionarios del Órgano Interno de Control son principalmente contadores públicos y privados, con limitados conocimientos legales. Iniciaron la auditoría, atropellando las reglas y normas de la práctica de auditorías públicas, así como los derechos del área auditada, sin cuidado y sin observancia de los plazos, ni de aspectos técnicos ya normados, sin realizar un deslinde de funciones y atribuciones de cada uno de los involucrados, pues únicamente se enfocaron en aspectos de fiscalización y de sanción, mostrando precarios conocimientos de la entidad y su normatividad vigente y aplicable, así como de lo elemental de la operatividad, además de que en aras de justificar su cargo,

determinaron la existencia de responsabilidad de los servidores públicos sujetos a procedimiento disciplinario, confundiendo funciones y atribuciones de cada uno de ellos, con leyes no aplicables al caso, con impedimentos mentales y personales. Impusieron de manera anómala sanciones desproporcionadas e inequitativas a cada uno de los involucrados, sin criterios jurídicos, además de que:

1. Desatendieron los principios procesales de valoración de pruebas y omitieron incluir y valorar procedimientos de la operación y documentos esenciales para el caso, como manuales de procedimientos y de organización.
2. Confundieron funciones, leyes y articulados y tergiversaron otros.

Causando con ello afectación social, económica, familiar y psicológica a los funcionarios sancionados de forma anómala.

Al intentar transparentar el ejercicio de la gestión pública, promovieron la recuperación del monto precisado en la resolución, haciendo creer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la resolución del 28 de febrero de 2004 estaba firme y que se tendría que hacer efectivo el cobro del crédito fiscal por \$101,996.72 (Ciento un mil novecientos noventa y seis pesos 72/100 M.N), importe que incluye IVA, aspecto que derivó en algunos intentos de embargo por parte de la SHCP, a pesar de que se ofreció una fianza de garantía por el monto total.

Un asunto que consumió grandes cantidades de recursos a cada uno de los involucrados, económicos, humanos, de tiempo, etc., etc. (infinitamente mayores al monto observado), se llevó cuatro años, cinco meses el revertirlo, tan solo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió la NULIDAD LISA Y LLANA de la ilegal resolución después de dos años seis meses; y el Noveno Tribunal Colegiado quien conoció del asunto en Revisión Fiscal, un año y cuatro meses. El resto de tiempo se consumió en amparos que se interpusieron ante los Juzgados Federales Primero y Quinto en materia Administrativa; así cuando la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estuvo firme, con objeto de no dar cabal cumplimiento a la sentencia, solicitaron a un Juzgado Federal declarara inconstitucional el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y al desecharse por improcedente, tuvieron que indemnizar a los funcionarios sancionados, además de cubrir los salarios caídos durante el tiempo que se llevó a cabo el desahogo del juicio en todas las instancias. Cabe aclarar que los recursos de que disponen los Órganos Internos de Control, son recursos del erario público e infinitamente superiores a los que pudiese tener cualquier funcionario sancionado, por lo que en cualquier juicio de impugnación,

siempre estará en desventaja el servidor público frente a la maquinaria que representa la Secretaría de la Función Pública y sus áreas fiscalizadoras.

Este es tan solo un ejemplo de muchos otros, donde se presumen situaciones aberrantes dentro de las resoluciones que emiten algunos de los auditores de los Órganos Internos de Control, en donde se podrían decir muchas cosas para justificar su actuar, como el que su sistema de evaluación es por **el número de eventos atendidos (número de observaciones y de resoluciones sancionadoras) y no por la calidad de las mismas**. La realidad es que en sus resoluciones intervienen un sinnúmero de factores, como la ausencia de capacitación en aspectos jurídico-normativos o el hecho que les impongan cuotas de productividad, esto es, sancionar mensualmente a un número determinado de funcionarios, sin que exista razón o motivo. En este punto es donde cobra relevancia el aspecto político de las sanciones administrativas, pues cualquier justificación es buena para sancionar, como el que se pertenezca a grupos políticos antagónicos, o bien por antipatías o simplemente porque tienen “línea”. Por lo que se podría inferir que no existe impedimento desde el punto de vista legal que inhiba a dichos funcionarios de los Órganos Internos de control a imprimir en sus resoluciones su particular criterio personal, máxime que existen diversos artículos ambiguos dentro de la Ley que rige, que dejan a la discrecionalidad del funcionario su aplicación, aun a sabiendas que hay abuso de poder e ignorancia en algunas de las resoluciones administrativas que emiten.

Si la falta de probidad de los servidores públicos se hubiese contenido mediante la emisión de observaciones, recomendaciones y resoluciones de los Órganos Internos de Control, esto sería suficiente motivo para justificar los enormes recursos públicos erogados en salarios y prestaciones, contraprestaciones de dichos funcionarios; pero no es así, por el contrario este índice se acentúa año con año y se advierte su ascenso en los niveles de percepción de la corrupción en el país, pues según Transparencia Internacional, entre 2007 y 2011 la percepción de corrupción en el país pasó del lugar 35 de 180 países al lugar 3 (donde el 1 es el mayor nivel de corrupción) (Gascón, 2012). Esto significa que los entes fiscalizadores salvo sus honrosas excepciones no están teniendo los niveles de calidad requeridos en la robusta administración pública mexicana.

Asimismo, esto no es nuevo; en el informe de Transparencia Mexicana sobre la pregunta concreta relativa a la percepción de la corrupción de la ciudadanía, la respuesta de la población muestra que ésta va en aumento desde el inicio de la década.

El descrédito de las instituciones por incremento en la percepción de la corrupción es tan solo un ejemplo de lo anterior, el siguiente cuadro nos ilustra sobre la percepción de la corrupción en México durante 2001 al 2007.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

| | <i>Mayor</i> | <i>Igual</i> | <i>Menor</i> |
|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Nacional 2001 | 35.4 | 44.0 | 20.6 |
| Nacional 2003 | 33.9 | 47.2 | 18.9 |
| Nacional 2005 | 39.8 | 42.7 | 15.8 |
| Nacional 2007 | 41.5 | 42.5 | 14.1 |

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo de Transparencia Mexicana (2007).

Por lo que no existe evidencia suficiente de que éste sistema cuyo engranaje maneja la Secretaría de la Función Pública, con leyes y estructuras *ad hoc*, que se apoya en sí misma, para investigar las faltas administrativas, que integra los expedientes, que acusa y aplica las sanciones, **que es juez y parte**, sea altamente eficaz, eficiente y disuasivo para el servidor público con intenciones de beneficiarse de su cargo o comisión. Más bien este robusto sistema se ha constituido como una herramienta política, que utilizan estos funcionarios de los entes fiscalizadores cuando esto conviene a sus intereses.

Durante el año 2006 se planteó una reforma constitucional que consistió en la modificación al Artículo 73 fracción XXIX-H, intentaban darle autonomía de gestión a la Función Pública con el fin de que deje de ser juez y parte, donde se sentaron las bases para ello. Pero a seis años de distancia de dicha reforma constitucional, no se ha realizado y no se ha cumplido con la obligación de adecuar de fondo la legislación para que los servidores públicos sean sometidos a procedimientos disciplinarios verdaderamente imparciales. Esperamos qué haga el nuevo gobierno.

Reforma Constitucional de 2006

| <i>Reforma</i> | <i>Funciones que se propone modificar y cambiar</i> | <i>Ley de Responsabilidades Administrativas de la Servidores Públicos 2002.</i> |
|---|--|---|
| El Art. 73 Fracción XXIX-H Constitucional, leyes para que la Secretaría de la Función Pública deje de ser “juez y parte” en los procedimientos disciplinarios y esa función se traslade al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | Se le otorga facultades de substanciación de procedimiento administrativo disciplinario y sanción al TFJFA. Se elimina juicio de nulidad. Se crean salas especiales en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se modifican y derogan artículos incluidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | Modifican Art. 1 f. IV; 3 f. II, IX y X; 4; 5; 8 f. I, II, III, XI, XVI, XX y XXI, 13, 30, 32, 34, 37, 40, 42, 47. Derogan art. 10, 12, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 28 y 29. |

Fuente Constitución Política y Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 2002.

En el año 2009 el presidente Calderón planteó la desaparición de tres Secretarías de Estado como una medida de austeridad con objeto de evitar elevar los impuestos: Turismo, Reforma Agraria y Función Pública. La Secretaría de la Función Pública representaba un ahorro de \$1,568,055,793,00 (**PEF 2009**), pero lejos de ello, se le dotó de mejoras en mobiliario, equipos y tecnologías, con lo que esta Secretaría se robusteció.

Por ello y con el afán de tener una visión proactiva en la reconstrucción de nuestras instituciones, se plantean los siguientes escenarios.

ESCENARIO 1

Que la **Secretaría de la Función Pública** se deslinde de las áreas fiscalizadoras y se avoque a que la Administración Pública funcione eficaz y eficientemente, **sin facultades fiscalizadoras**.

La Secretaría de la Función Pública al deslindarse de los aspectos de fiscalización:

- Deberá ser un elemento de apoyo mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad.
- Se reduce el margen para que intervengan políticamente desde sus posiciones.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Evitar un elevado número de resoluciones sin calidad jurídica, que consumen recursos del erario.
- Evitar que se saturen los tribunales Federales, por el alto número de impugnaciones.
- Tendrá un enfoque preventivo de autocorrección.
- Cuando los procedimientos se perfeccionan, se reduce el riesgo de corrupción.
- Que la Administración Pública mejore su gestión pública.

Fuente: elaboración propia.

Se modificaría la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley federal de entidades paraestatales, en su Artículo 62, el marco normativo de la Secretaría de la Función Pública, con objeto de que los Órganos Internos de Control tengan autonomía de gestión e independencia jurídica y presupuestal; asimismo, se modificará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a las facultades de la Secretaría y de los Órganos Internos de Control, de fiscalización y emisión de resoluciones sancionadoras, que pasarían a un Comité colegiado, quien asumiría dichas facultades; también el Reglamento Interior de la Secretaría específicamente el capítulo IX, Artículo 63 entre otros, y Artículos 16 fracción III, IV y último párrafo de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se faculta a los Órganos Internos de Control para recuperar créditos fiscales, facultades que asumiría el Comité Técnico fiscalizador, evitando con ello que los Órganos Internos de Control continúen siendo juez y parte en las resoluciones que emiten, o que continúen reproduciendo algunos aspectos observados dentro de algunos Órganos Internos de Control.

Aspectos observados en algunos Órganos Internos de Control

- Existencia de cotos de poder.
- Perfiles no idóneos.
- Compromisos que pudieran tener en forma personal o política.
- Falta de capacitación.
- Existencia de procesos deficientes.
- Ausencia de supervisión técnica y jurídica.
- Gestión administrativa compleja, con procesos rígidos.
- Ausencia de sistemas efectivos de evaluación para medir cuantitativa y cualitativamente. Su evaluación es por el número de sancionados e inhabilitados.
- La simulación se da muchas veces por las justificaciones que se han de dar ante la opinión pública.
- Injusticias respecto de los propios servidores públicos, que sin cometer alguna falta administrativa son sancionados.
- No existe independencia de gestión, dependen presupuestalmente del área que auditan, además de que son juez y parte, investigan, acusan, sancionan, etc.

Fuente: Elaboración propia

Que los **Órganos Internos de Control** tengan autonomía presupuestal y facultades para realizar **proyectos** de resoluciones sancionadoras para: inhabilitar, destituir, así como para recuperar los créditos fiscales, sin que tengan que justificar su cargo con cuotas mínimas de sancionados, además de que tendrán que deslindarse totalmente de los organismos que pagan sus sueldos y prestaciones, tendrán que certificarse y concursar sus plazas a quienes sustenten los perfiles idóneos por profesión y méritos, sin compadrazgos, teniendo el personal altamente capacitado en bien de la transparencia y rendición de cuentas. Se les evaluará con base en las resoluciones con calidad jurídica que tendrán que presentarse para su aprobación ante un comité técnico fiscalizador.

- Se evitaría un elevado número de resoluciones sin calidad jurídica.
- Se reduce el margen para que intervengan políticamente desde sus posiciones.

La función primordial del Comité Técnico será emitir las resoluciones sancionadoras que procedan y colaborar en las acciones de control y vigilancia que se deriven de los proyectos de resoluciones que emiten los OICs, mediante la verificación del cumplimiento de procesos administrativos y de la normatividad que aplica en los mismos, revisar y evaluar la procedencia conforme a Derecho de estas resoluciones;

Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 129-143, México, D.F., ISSN: 1665-2088

de ser ciertas las presuntas irregularidades se impondrán la sanciones que a juicio del comité correspondan, destitución, sanción económica e inhabilitación; de no estar apegadas a Derecho se deberán regresar al OIC que emitió tales proyectos de sanción.

Por lo que además de perfeccionar el marco normativo de la Secretaría de la Función Pública, se debe adecuar la Ley para una nueva figura jurídica donde los Órganos Internos de Control tengan autonomía presupuestal y sigan siendo competentes para recibir quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos de las dependencias y entidades que auditan.

El Comité técnico y colegiado de fiscalización estaría formado por expertos en la materias de derecho, finanzas públicas, recursos humanos, obra pública y adquisiciones, y dará cumplimiento de sus objetivos institucionales, con apego de la normatividad, así como fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para dar confianza a la ciudadanía sobre la actuación gubernamental, sin que esto resulte un elefante blanco, un organismo más con alto costo y baja productividad.

ESCENARIO 2

Que desaparezca la Secretaría de la Función Pública, según ofreció el Ejecutivo federal durante 2009, con lo que se ahorrarían recursos anuales por 2,000 mdp aproximadamente.

Que las facultades de fiscalización pasen a algún ente del Poder Judicial, con ello la Secretaría de la Función Pública ello dejaría de ser juez y parte.

La distribución de competencias entre distintas autoridades daría certeza a la función del Estado y seguridad jurídica al servidor público, además de evitar la parcialidad y carencia de capacitación de los funcionarios de los Órganos Internos de Control, así como evitar que se introduzcan aspectos políticos y personales en sus resoluciones.

Es evidente que los cambios propuestos deben desarrollarse con base en los principios de honestidad, legalidad, eficacia, transparencia, para lo que se hace necesario modificar algunas leyes, modernizar los sistemas de control interno, simplificar el sistema fiscalizador y su forma de evaluación, así como los medios de impugnación que deberán estar dotados de seguridad jurídica y transparencia. Además debe ser un medio legal, que facilite la defensa de sus derechos, para que el servidor público sancionado no quede en estado de indefensión frente a la autoridad que lo ha sancionado.

Conclusiones

Deberán crearse a corto plazo mecanismos que inhiban que dichas resoluciones se emitan sin supervisiones técnicas y jurídicas, evitando que se dejen al libre albedrío de los auditores de los Órganos Internos de Control de la Secretaría de la Función Pública; el no hacerlo asume, como ya se mencionó, altos costos, además de la saturación que esto representa para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando algunos de los funcionarios de los entes fiscalizadores actúan sirviendo a intereses políticos de particulares o de grupo, sin prever las implicaciones que esto conlleva. No hay justificación para que en aras de transparencia y rendición de cuentas o de cubrir cuotas de productividad, se elabore un sinnúmero de resoluciones sin fundamento y motivo, donde se consumen grandes cantidades de recursos económicos, de horas hombre, recursos que bien podrían coadyuvar a elevar la productividad de este país.

Fuentes

- Animal Político 2012*, consultado en internet el 14 diciembre de 2012.
- Chalico Pérez, Heidi Patricia, 2004, *El Sistema Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, en el Marco del Derecho Administrativo, Concepción del estado y del Derecho Administrativo*, Tesis, Universidad de las Américas, Puebla.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006, *Reforma*.
- Gascón, Verónica, 2012, “Negocios” en periódico *Reforma*, 28 agosto de 2012.
- Gómez Gordillo Ismael. 2005, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Público*, Prólogo.
- Transparencia Mexicana, 2007, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Informe ejecutivo.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2002.
- Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF 2009).
- Ramos Rolando, *El Economista*, 22 noviembre de 2012.
- Secretaría de la Función Pública. *Tercer informe de ejecución, eficacia y eficiencia gubernamental 2009*.
- Secretaría de la Función Pública, *Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control*, Boletín B, Normas Generales de auditoría, www.funcionpublica.gob.mx.

Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), *Caso 14382/6*.
Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), 2009, *Juicios Contencio-
so Administrativos enero a diciembre 2009. Estadísticas de la labor jurisdiccional
de la Salas Regionales*.



La administración de las ciudades hacia el futuro. El regreso del Estado

*Mario Ramírez Chávez**

Resumen

El regreso del Estado implica una revalorización de la política y la administración pública, del rescate de lo público como construcción colectiva. Ello desemboca en la recuperación del Estado y de su vocación de constructor de futuro. Y también implica una nueva valorización del papel que juegan y deberán jugar las ciudades ante los retos del futuro, siendo la ciudad el actor central donde convergen los procesos de globalización y localización dando cabida a la glocalización.

Buena parte de los retos y de las oportunidades que están surgiendo actualmente y que marcarán el siglo XXI son hoy visibles en las ciudades, donde vive una proporción considerable de la población mundial.

Palabras clave

Administración pública, metropolización, prospective, prospectiva, urbanismo.

Abstract

The return of state implies a revaluation of politics and public administration, the rescue of the public as a collective construction. This leads to the recovery of the state and its vocation builder. And it also involves a new appreciation of the role and cities must play to the challenges of the future, being of the future the city where the central actor converge globalization and localization processes allowing for the glocalization.

Many of the challenges and opportunities that are emerging today and that will mark the twenty-first century are still visible in cities, home to a significant proportion of the world population.

Key words

Public Administration, metropolization, urbanism.

* Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS/UNAM), México D.F. lenin_597hotmail.com

Introducción

Desde la última década del siglo xx y las primeras del siglo xxi estamos siendo testigos de constantes y profundas transformaciones en el mundo. En diversas latitudes están en curso procesos de cambio que buscan la consolidación democrática, promover el desarrollo económico sostenible y sustentable, así como propiciar una distribución más justa de la riqueza. Pero ello, sin duda, implica poner en marcha un proceso de transformación en la forma de pensar y de administrar el bien público, así como de organizar y administrar el Estado mismo.

El cambio se acelera y el tiempo se acorta, estamos en peligro de ser atrapados por un mundo del futuro que no deseamos, un mundo que puede ser tan hostil al punto de desquiciar la vida humana (Dos Santos, 2008). La velocidad con que ha avanzado la realidad hace que cada día sea más difícil de seguir, entender, explicar y tratar de dar soluciones a las problemáticas que enfrentamos.

Nuestros tiempos, son tiempos de avances y retrocesos, del surgimiento de un nuevo sistema geoeconómico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización de los procesos socioeconómicos, políticos y culturales, generando una inmensa incertidumbre en las estructuras de gobierno y sobre el futuro mismo. Ello nos lleva a un rediseño del Estado, del gobierno, de la administración pública y específicamente de la administración de las ciudades.

Y si además se toma en cuenta el descontento con la actuación y la capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno en América Latina (con énfasis en México); ha sido amplio y profundo a lo largo de los últimos veinte años, y es un descontento que ha venido de todas direcciones (dentro de las dos grandes escuelas de pensamiento, tanto keynesiana como neoliberal en el ámbito económico). Para algunos, el descontento refiere a un Estado que se percibe como excesivo, para otros a un Estado que se percibe como insuficiente; para ambas, a un Estado que se percibe como incapaz (Granier, 2004).

Problemática

El regreso del Estado está marcado por la severa crisis económica-financiera mundial de 2008-2009, la cual persiste hasta este 2013, producto de la globalización financiera a cuyos problemas las soluciones se han dado desde el ámbito nacional, es decir, desde el marco estatal.

La tendencia viene marcando el regreso del Estado, algunos vaticinan que el Estado de Bienestar keynesiano está de regreso, pero como bien menciona Víctor Batta (2010) optar por el pasado para construir el futuro, no es opción.

De lo que se trata actualmente como menciona Antonio Negri, no es criticar al Estado, sino hacer un Estado que sea útil a la gente (*La jornada*, 2011). Es decir, un Estado que responda a las demandas sociales dándoles una solución. Sobre todo de plantearnos un Estado que responda a los desafíos del siglo XXI. Pero se debe de aceptar en su justa dimensión el papel del Estado como rector, promotor o regulador del desarrollo, lo que implica que en algunas áreas sea el único actor, en otras actúe como gestor y en última instancia como árbitro entre los diferentes actores del desarrollo.

Porque sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónicos uno al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad (Mena, 1999).

El regreso del Estado implica una revalorización de la política y la administración pública, del rescate de lo público como construcción colectiva. Ello desemboca en la recuperación del Estado y de su vocación de constructor de futuro. Y también implica una nueva valorización del papel que juegan y deberán jugar las ciudades ante los retos del futuro, siendo la ciudad el actor central donde convergen los procesos de globalización y localización dando cabida a la glocalización.

Así, si las ideas son la divisa de nuestra época, entonces lo que decidirá nuestro destino colectivo será la construcción de viviendas adecuadas para esas ideas (Glaeser, 2011).

Buena parte de los retos y de las oportunidades que están surgiendo actualmente y que marcarán el siglo XXI son hoy visibles en las ciudades, donde vive una proporción considerable de la población mundial. En México, el 83% de la población se concentra en 59 zonas metropolitanas, en las cuales viven 94 millones 620 mil mexicanos (INEGI, 2012), evidenciando la primacía de la vida urbana.

Dentro de esta radiografía metropolitana sobresale por sus dimensiones la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) con 21 millones 384 mil 112 habitantes (INEGI, 2010), asentados en 9 mil kilómetros cuadrados en 16 delegaciones del D.F., 59 municipios del Estado de México y 29 municipios del estado de Hidalgo (CECM, 2008), siendo la ciudad más grande del país, la número uno de América Latina, pero a dicha cifra hay que agregar una población flotante de 14 millones que diario transita por ella, con lo cual tenemos una ciudad de 35,384,112 habitantes que por su densidad poblacional competiría con Tokio, Japón.

Dicha concentración demográfica demanda bienes y servicios, entre ellos agua, alimentos, aire limpio, empleos, educación, salud, vivienda, transporte y espacios de recreación. Dada la complejidad de la vida urbana, es necesario revitalizar las estructuras gubernamentales, pensar al gobierno en el ámbito metropolitano bajo tres premisas:

- El gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
- La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
- El gobierno como una red de organizaciones.

Asimismo, necesitamos de nuevos puntos de vista sobre las ciudades, sus sueños, sus conocimientos, su motivación, su pulso y ritmo social. Todo ello para generar una gestión urbana estratégica, cuya toma de decisiones se dé en función del largo plazo; planear y visualizar considerando el futuro permitirá acciones de previsión, de anticipación y mitigación que pueden mejorar la calidad de vida y la competitividad económica de las ciudades que están llamadas a ser nuevos actores de la economía mundial, desempeñando un papel preponderante en el desarrollo regional.

¿El nuevo papel de las ciudades?

En realidad, las ciudades han sido por excelencia el espacio para el intercambio masivo de bienes y servicios, para la concentración de la producción, de la mano de obra y para la concentración del capital; desde los tiempos de las civilizaciones agrícolas tales como Egipto, Mesopotamia, India o China, las ciudades han jugado un papel clave en la construcción, expansión y conservación de un imperio.

Incluso en la antigua Grecia, la organización política, administrativa y militar se forjó en torno a la polis, las ligas de ciudades-Estado organizadas para las guerras entre ellas o bien para repeler las invasiones persas. Las ciudades han sido siempre un imán para el diálogo entre las culturas, entre los saberes, así lo constata la Roma imperial, o las ciudades edificadas a todo lo largo y ancho del imperio árabe, cuyas ciudades fueron albaceas del saber occidental cuando la Europa cristiana estuvo sumida en la oscuridad medieval.

Y fue esa oscuridad, producto del colapso del Imperio romano, lo que sumió a las ciudades romanas en la miseria, la pobreza, la insalubridad propició las oleadas de peste por toda Europa, el envejecimiento y degradación de su infraestructura, el

deterioro y ruina de las vías romanas lo que aisló a las ciudades, volvió inseguro el tránsito para las personas y las mercancías. Todos estos procesos de colapso fueron la consecuencia inminente del vacío de poder dejado por Roma, pero sobre todo el desmantelamiento administrativo fue lo que terminó por derrumbar al mundo romano.

Así, hacia mediados del siglo XVIII, pasado el Renacimiento y camino hacia la primera Revolución Industrial, el auge nuevamente de las ciudades permitió el florecimiento del comercio, el arte y la cultura, ciudades tan prósperas como Florencia o Venecia capitales por mil años de un imperio comercial, y en consecuencia de esa expansión surge por primera vez la imperiosa necesidad de la administración pública.

Un profundo e intenso estudio de la administración del Estado, llamada en su momento la cuestión de la policía. Ya ha quedado atrás como pieza fundacional la paz de Wetsfalia de 1648 (finiquitando las guerras religiosas entre las monarquías católicas, protestantes y calvinistas europeas), iniciando así la construcción de los Estados nacionales, comienza la concentración del poder antes repartido entre los señores feudales para llegar a manos del monarca como poder absoluto, edificando con ello el Estado absolutista urgido de la necesidad de administrar el poder estatal.

Derivado de lo anterior inicia hacia el siglo XVIII un movimiento administrativo conocido como *Cameralismo*; inundó a Europa e incitó una fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía. Gracias a este suceso, lo administrativo adquirió autonomía y posibilitó un desarrollo científico autónomo (Guerrero, 1996).

Al hablar de **policía**, Juan Enrique von Justi (1996) la menciona como el conjunto de normas y reglamentos interiores del Estado, los cuales se encargan de organizar las funciones organizativas y administrativas de los recursos del Estado a través de la Hacienda pública para garantizar el bienestar y la felicidad de los ciudadanos. Atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas. Por tal motivo, para conseguir la felicidad de la sociedad se requiere de administrar con sagacidad los fondos públicos, tarea que lleva a cabo la policía mediante el mantenimiento o ampliación de los fondos públicos, mientras que la política tiene como finalidad la supervivencia del Estado aumentando su poder con respecto al de sus vecinos.

En todos los tópicos que Justi va señalando hay de fondo una mancuerna indisoluble: **la policía-la política**, es decir, la administración pública de los bienes y recursos del Estado, y la política, la administración, distribución y conservación del poder al interior y exterior del Estado, en cada una de sus acciones política o administrativa está siempre su contraparte administrativa y política.

Y es en el pensamiento de Justi donde encontramos los principios para una política de desarrollo regional, al buscar la edificación de las ciudades con miras a la explotación de las materias primas, la comercialización con los extranjeros, siendo una participación minoritaria de las manufacturas, teniendo como ejemplo a los Países Bajos. Asimismo, se menciona la vocación de las ciudades comerciantes y marítimas, otras que sirven para manufactureras y las que son sede de los soberanos, universidades o bien de fortalezas para la defensa de la República (Von Justi, 1996). Con ello podemos delinear a partir de la vocación de las ciudades la construcción de corredores metropolitanos donde las ciudades se vuelven interdependientes entre sí y complementarias de las actividades que cada una realiza.

Justi resalta la importancia de la policía en materia de infraestructura, caminos, puertos, acueductos, escuelas y demás edificios de gobierno, tópicos que no son ajenos a los desafíos que han acompañado a las ciudades durante toda su historia. De esta manera, la ampliación de las ciudades debe tomar en cuenta los recursos geoestratégicos, para lo cual se deben asumir ciertas medidas de previsión al momento de ampliar o emplazar nuevas ciudades, fomentando la toma de decisiones en función del largo plazo, es decir, cómo las decisiones y acciones del presente tendrán repercusiones en 5, 10, 20 o 50 años.

Cuando menciona servicios públicos, que él llama comodidades y hermosura de la campiña, lo que está de fondo es la construcción del espacio público: parques, plazas y jardines, así como demás edificios públicos, tales como un reloj, que todo mundo pueda escuchar; implica además la construcción identitaria de la ciudad (Von Justi, 1996) y a su vez se genera cohesión social al crear espacios de esparcimiento y recreación, donde se da la convivencia social.

Otro punto notable de la obra de Justi es contemplar una política pública de población o control demográfico, al puntualizar la importancia de poblar el país, también no menos importante el delineamiento de un Estado laico, pero sobre todo promotor de la tolerancia entre las distintas religiones como la mayor expresión del diálogo cultural, y más imperioso resulta en un mundo cosmopolita como el que estamos viviendo.

La importancia de **la policía** en materia de infraestructura, caminos, puertos, acueductos, escuelas y demás edificios de gobierno, todos ellos materia de las ciudades contemporáneas, quizá ya no se llaman acueductos sino sistema hidráulico, caminos por autopistas o vialidades. Por igual, la edificación de las ciudades o la ampliación de las mismas cerca de los recursos geoestratégicos.

Al final, el hilo conductor a lo largo de toda la obra de Justi es un esbozo de cómo administrar el Estado, de regular la vida en sociedad en el ámbito económico-

comercial, de salud pública, cultural, civil y militar, así como de las relaciones con el exterior, todos ellos ámbitos que se dan en una ciudad del siglo XXI, donde los gobiernos locales se han vuelto actores claves de la dinámica económica internacional.

Vemos reflejada en la obra de Juan Enrique Von Justi el refinamiento del pensamiento político-administrativo enciclopedista del siglo XVIII que está concibiendo la forma de administrar los bienes públicos, de administrar el poder para garantizar la seguridad, bienestar y felicidad de la sociedad, delineando la política exterior e incluso en la organización de la defensa de la sociedad, garantizando la supervivencia del Estado nacional frente a sus vecinos.

Dentro de la promoción industrial, Justi (1996) señala que los monopolios y los derechos que exigen estos emprendedores dañan al Estado y hacen que las mercaderías sean más caras. Nada debe pues esperarse de bueno de estas suertes de establecimientos, porque los que los hacen pagan tan mal a los maestros y a los obreros, apartan a los extranjeros y disgustan a los naturales del país para abrazar la misma profesión.

La contraposición a los monopolios deviene de la necesidad para desterrar a los estancos y demás prerrogativas del feudalismo dadas a los terratenientes y aristócratas favorecidos por la corte. Por ello Justi señala la necesidad de la intervención estatal en la promoción de una nueva industria fondeando el establecimiento de las nuevas fábricas y trayendo extranjeros en caso de carecer en el país de los conocimientos necesarios para echar a andar dicha industria.

A la luz de este siglo, la concentración monopólica nos ha regresado al Medioevo, con sindicatos rapaces y cámaras empresariales que viven bajo el cobijo del gobierno a nivel nacional; sin embargo, en las ciudades la propia dinámica económica internacional fomenta el asentamiento de nuevos proveedores y productores tanto nacionales como extranjeros, y es en las ciudades donde hay una mayor competencia entre bienes y servicios.

No obstante, las ciudades poseen una debilidad, se han vuelto dependientes del exterior para proveerse de alimentos, el avance implacable del concreto depreda las áreas verdes generadores de aire limpio y espacios abiertos de recreación y esparcimiento. Es sin duda la mayor evidencia de una falta de visión de largo plazo, en donde las autoridades metropolitanas van respondiendo de manera reactiva a los problemas que enfrentan, decisiones y acciones de corto plazo, ignorando con ello las repercusiones en el largo plazo.

De fondo, los planteamientos de Von Justi están formulando lo que modernamente denominamos una política económica; con una agudeza, y ante todo con una gran visión holística, comprende las imbricaciones que cada uno de los sec-

tores económicos tienen hilando las diversas actividades económicas, así como la necesidad de planificar cada una de las acciones estatales con visión de largo plazo, anticipando las repercusiones que cada una de las decisiones tomadas en el presente en materia de fomento económico tienen en el largo plazo.

Derivado de esta política económica que fomenta la construcción de un mercado interno, sería la denominación moderna, deviene en consecuencia de los excedentes en la producción la oportunidad del comercio, para lo cual Justi señala la necesidad de la regulación estatal en las exportaciones e importaciones, puntualizando la eliminación de impuestos a las exportaciones.

De esta manera, las ciudades se constituyen en las nuevas puertas de entrada y de salida de un Estado, a raíz de ello conviene plantearnos ¿cómo potencializar el papel de las ciudades en la economía nacional? ¿Cómo generar un desarrollo regional a partir de la asociación productiva de las ciudades intermedias y comunidades rurales en torno a una ciudad internacionalizada?

Así, las ideas de Justi sobre la administración de las ciudades encuentran eco en las ideas de un político liberal mexicano de la talla de Luis De la Rosa (Chanes, 1993), zacatecano, cuya obra es prolífica y de una profunda agudeza histórica; como pensador liberal mexicano reconoce los errores, pero también los desafíos de forjar una nación entre los escombros del imperio español y el difícil y doloroso parto del Estado Mexicano decimonónico.

Llama mi atención la cercanía que comparte el orden de ideas que describe De la Rosa con las ideas de Enrique Von Justi, ambos detallan –cual manual de operaciones– las funciones de la administración pública de sus países, y en particular de las ciudades, generando un aporte invaluable. Incluso De la Rosa puntualiza que su libro será consultado por los funcionarios públicos, porque para ellos estaba escrito.

De la Rosa señala la terquedad mexicana por mantener vivos los errores administrativos heredados de la Colonia, y pese a los profundos cambios administrativos que vive el imperio español, la nación mexicana se niega a mirar dichos avances, en parte por el repudio existente hacia la vieja metrópoli y a todo lo que provenga de ella.

Sin duda, a ello hay que agregar la encarnizada lucha por el poder político que acompañó el nacimiento del Estado mexicano, golpes de Estado, sucesivas asonadas, cuartelazos, revueltas y sediciones de parte de las provincias o estados con respecto a la Federación, generaron la imposibilidad al gobierno de formar un sistema completo administrativo.

Asimismo, De la Rosa puntualiza que si bien es cierto que un gobierno debe mantener la unidad de la nación y la independencia de la misma, los sucesivos gobiernos mexicanos sólo se aferraron a mantener una autoridad inexistente, a la

par una dilapidación del erario público que se diluía en mantener un numeroso ejército para garantizar la continuidad del gobierno y la unidad de la Federación ante las fuerzas centrífugas tanto nacionales como extranjeras, aunado a ello el oneroso mantenimiento de la deuda externa, imposibilitando al país los recursos financieros externos para el financiamiento de infraestructura o el estímulo para la detonación de las actividades productivas.

Esto, dicho sea de paso, persiste hasta nuestros días, a poco más de 150 años de haberse escrito el libro de Luis De la Rosa. Aunque si bien es cierto que un gobierno debe mantener la nación y la independencia de ésta, mientras la vocación de la administración pública es la satisfacción de necesidades de toda la sociedad. Ambas acciones van de la mano para garantizar el bienestar, la seguridad de la sociedad tanto física como de la riqueza que se genera con respecto a las amenazas tanto internas como externas.

En varios de los apartados, o ejes de acción de la administración que señala De la Rosa, deja entrever los errores que se cometieron en el pasado, a la par de señalar las necesidades de actuar y la finalidad que ello tendría en beneficio de toda la nación.

El primero de estos puntos es la excesiva centralización de la administración durante la era virreinal, que culminaba en el envío de peticiones a Madrid, que podrían tardar cerca de un año en ser contestadas, ante lo cual las soluciones tardaban en llegar en el mejor de los casos.

Dicho patrón se repitió en el México Independiente, de la República restaurada de Juárez, durante el Porfiriato, durante 70 años de régimen priísta y hoy 2013 vamos camino a la centralización. Dada la centralización en la Ciudad de México, con lo cual se rompía la esencia del federalismo, que era el espíritu rector del Estado Mexicano, así lo constatan los distintos levantamientos de los estados libres y soberanos contra las decisiones de la capital, o qué decir cuando en 1821 al independizarse México como imperio, se le adhieren los Estados de América Central por temor a ser invadidos por España, a excepción de El Salvador que fue incorporado por la fuerza al I Imperio Mexicano.

Desde el nacimiento del país, los clivajes políticos se mantuvieron como una constante del sistema político mexicano, la lucha encarnizada y muerte entre federalistas y centralistas, republicanos-liberales *versus* monarquistas-conservadores, desgarró al país; pese al espíritu federalista con la Constitución de 1824, a la Federación le faltó unidad en el plan y unidad en la acción gubernamental.

Siendo un país tan extenso, pese a la separación de América Central, era difícil de administrarse, peor aún de hacer llegar a todos los rincones del país las acciones de gobierno, cosa que comienza hoy a suceder en materia de seguridad, por ejemplo en

el cobro de impuestos, del predial en particular, o qué decir de las comunicaciones y la delimitación territorial del país.

Si bien es cierto que se avanzó en la comunicación del país, aun hay regiones incomunicadas; o peor aún, con el desmantelamiento del ferrocarril zonas interconectadas por vía férrea están hoy nuevamente aisladas. Incluso sigue siendo un problema saber cuáles son los límites entre estados, y las fronteras con otros países, imprecisión sobre los recursos que se localizaban en el territorio, y a ello agreguemos la dinámica metropolitana que no respeta los límites político-administrativos.

Sin duda, De la Rosa nos presenta un riquísimo estudio no sólo sobre la utilidad de la administración pública, sino a la par el complejo nacimiento del Estado y de la nación mexicanos, una serie de marasmos y huecos, herencias novohispanas que antes de entenderse fueron negadas, pese a estar ahí localizado el basamento del México independiente, y que durante los primeros 50 años del siglo XIX naufragó en un parto sangriento y doloroso.

De la Rosa es un pensador liberal decimonónico mexicano, pero con una visión que trasciende a su tiempo, una agudeza intelectual acompaña cada una de sus páginas y en cada párrafo evidencia al estadista que sin duda representó una amenaza para el miope y corto-placista *establichment* de Santa Anna que lo envió al exilio.

Resalta la importancia de establecer nuevas poblaciones en las zonas desérticas del país, así como en las fronteras para repeler las agresiones de los pueblos bárbaros, además de tener margen de defensa en el caso de una invasión extranjera; ello sin duda señala entre líneas el desastre administrativo del imperio español en la Nueva España dada la extensión de las provincias, y el desastre en el México independiente con la pérdida de la mitad del territorio nacional en 1847, ponía en el mismo grado de vulnerabilidad a los estados del Norte del país.

Este punto, pese a verse lejano con un país con 2 millones de kilómetros cuadrados y 116 millones de personas, sigue concentrándose en la zona centro-occidente; cabe recordar que de 116 millones 22 millones viven en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), concentrando al 25.5% de total nacional (INEGI, 2010).

De la Rosa, al igual que Justi, señala como factor clave para la administración pública que sea veloz, fácil y económica la división política y administrativa del territorio, debiendo tener por objetivo compaginar lo más posible el interés general con los intereses de las localidades. El autor se remonta a los problemas de la división territorial que se arrastran desde la Colonia y las divisiones que hizo el propio Imperio español, en donde hubo provincias tan grandes que fue difícil saber la extensión total del imperio en América del Norte.

A su vez, el autor enfatiza las divisiones realizadas de manera arbitraria con base en principios políticos y no administrativos, tal fue el caso del Estado de México y el nacimiento del Distrito Federal, dado que como sucedió con muchos de los estados que conformaron el México independiente, mantuvieron la vieja división virreinal.

Llama mucho la atención el caso particular del Distrito Federal: para De la Rosa hay una singularidad sin igual en las poblaciones cercanas a la Ciudad de México y en el Valle de México, puesto que poseen una dinámica económica propia, con intensos flujos comerciales que se reflejan en la extensa red de caminos para facilitar el traslado de personas y mercancías.

Por ello señala que el Valle de México en sí mismo debió haber sido considerado una sola unidad política o administrativa, dada la fisonomía del propio valle; es claro que todas las poblaciones del hermoso y rico Valle de México deben formar una sola sección política, o mejor dicho administrativa, cualquiera que sea su denominación. Nada puede haber más conforme a las indicaciones de la naturaleza, nada más favorable a los intereses de numerosas y ricas poblaciones que formen entre sí un grupo tan compacto y homogéneo (Chanes, 1993).

Con ello el autor resalta la importancia de tomar en cuenta las actividades productivas, ver los corredores productivos que conviene queden dentro de una misma unidad administrativa, pero a la par considera cómo en ocasiones hay algunos que pese a la división administrativa funcionan de manera eficaz, como sucede con la zona del Bajío y Guanajuato.

Por último, ya que la obra de Luis De la Rosa está incompleta porque nunca la escribió o bien se perdió durante su exilio, resaltó la brillantez del análisis que él guarda para el Distrito Federal, dado que su visión permanece hasta nuestros días; hoy la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es un complejo productivo urbano único en su tipo, que creció en torno al espacio geográfico de la Ciudad de México como centro nodal, pero extendiéndose a las poblaciones cercanas que desde tiempos prehispánicos mantienen una dinámica económica, política, social y cultural particular con respecto al resto del país.

Esa desconsideración, el no hacer del Valle de México una sola entidad, la paga hoy por hoy la ZMVM, una mancha urbana de 9 mil kilómetros cuadrados, el ordenamiento jurídico-administrativo le negó esa posibilidad, pero la metropolización *de facto* la ha hecho posible, y cuyo mayor desafío es mejorar las condiciones de vida de los 22 millones 384 mil 112 habitantes (INEGI, 2010), lo cual se ha complicado dados los cotos de poder existentes tanto en el Estado de México, el Distrito Federal y en el estado de Hidalgo.

El desorden mexicano de fin de siglo

México inició el predominio de la vida urbana por sobre la rural al finalizar la década de los años ochenta del siglo pasado, trágicamente coincidiendo con la severa crisis del pago de la deuda, la década perdida y la reestructuración económica. El predominio de la vida urbana ha sido una mega tendencia que se mantiene constante en el devenir. Al punto tal, que hoy en 2013, 94 millones 620 mil mexicanos viven en 59 zonas metropolitanas concentrando al 83% de la población (INEGI, 2012).

Estimaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés) proyecta para México en el 2030 una población de 135 millones de habitantes, de los cuales el 85% vivirá en zonas metropolitanas, es decir, 114 millones 750 mil mexicanos. El problema viene porque las actuales zonas metropolitanas seguirán su ritmo de crecimiento, que las llevará al colapso, el cual ya estamos viviendo.

Se menciona que ya estamos en ese colapso dada la construcción indiscriminada de nuevos fraccionamientos habitacionales, la sobre explotación de los recursos vitales como el agua potable, el aire limpio y alimentos (hoy por hoy en el caso particular de la Ciudad de México, el agua es traída de lugares tan lejanos como Michoacán, gastando miles de millones de pesos en dar mantenimiento al sistema Cutzamala), servicios urbanos públicos estresados cuya infraestructura es diezmada, apagones, colapso del drenaje y un agobiante tráfico, prueba inminente de un desarticulado transporte público que consume el tiempo de los habitantes de las ciudades minando así su calidad de vida.

Políticas gubernamentales y acciones de gobierno que llevan décadas de operar de esta manera, en el cortoplacismo, residentes urbanos víctimas de la tiranía del presente, si se piensa en algunos de los problemas que enfrentan las ciudades, tanto a nivel mundial como nacional, entendiendo los problemas como frenos al desarrollo. Por ejemplo:

Cuautitlán Izcalli fue pensado como el modelo de municipio conurbado, planeado para albergar a 35 mil habitantes, hoy viven 511,675 habitantes (INEGI, 2010). El mismo caso es Ciudad Satélite, fue concebida en los años 50 del siglo xx para albergar a cerca de 100 mil habitantes como un suburbio cercano a la ciudad de México, de ahí su nombre; al final, Ciudad Satélite fue la punta de lanza para urbanizar de manera acelerada y desmedida el municipio de Naucalpan, posicionándolo hoy como el cuarto municipio más poblado del Estado de México con 821,442 habitantes (INEGI, 2010).

Una parálisis cotidiana que va minando la calidad de vida de los habitantes, impactando en una baja producción y competitividad de las ciudades. Lamentable-

mente en la mayoría de los casos la ausencia de una planeación que contemple las repercusiones de las acciones presentes en el largo plazo no se lleva a cabo, muchas veces hay un derroche de recursos financieros y esfuerzos humanos que no llegan a concretarse, porque ante el surgimiento de eventualidades no previstas dichos proyectos se vienen abajo.

La importancia de la ZMVM se debe en primera instancia por ser la sede de los poderes de la Federación; como se ha mencionado, es la ciudad más poblada del país, así como de América Latina, y la quinta a nivel mundial detrás de Yakarta (Indonesia) con 22 millones 245 mil habitantes, Seúl (Corea del Sur) con 22 millones 525 mil habitantes, Delhi (India) con 22,630 mil habitantes y Tokio (Japón) con 36 millones 690 mil habitantes (WUA, 2011).

Así, la ZMVM la conforman las 16 delegaciones del Distrito Federal, 29 municipios de Hidalgo y 59 municipios del Estado de México, aquí vive 1 de cada 10 mexicanos. Asimismo, 21 municipios de los 59 metropolitanos generan el 71% del PIB del Edomex, convirtiéndolo en la segunda economía del país (sólo superado por el Distrito Federal), cabe resaltar que de estos 21 municipios 5 de ellos generan el 53% del PIB estatal, y son: Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Netzahualcóyotl, siendo tres de ellos los municipios más industrializados del país: Cuautitlán, Naucalpan y Tlalnepantla.

Derivado de ello poseen disparidades socioeconómicas, municipios tan ricos como Naucalpan y Huixquilucan y tan pobres como Chimalhuacán y Valle de Chalco. Estas disparidades se notan incluso en el ejercicio presupuestal, puesto que Ecatepec, con 1,688,000 habitantes es el municipio más poblado del país, el gobierno del Edomex gasta por cada habitante \$755.00; mientras que en Metepec con 206 mil habitantes el gobierno estatal gasta por habitante \$1,530.00, favoreciendo lo que Teresa Caldeira ha dado en llamar las fortificaciones y enclaves, zonas exclusivas, la ciudad dentro de la ciudad, emulando así el modelo urbano americano. Dicha realidad es un insumo de información importante para el análisis del reordenamiento territorial y su necesidad de mirar hacia el largo plazo de las ciudades.

Puesto que muchos de los problemas que minan a la ZMVM se están replicando en ciudades como Guadalajara, Monterrey, y el complejo urbano de Guanajuato-León-Celaya-Irapuato, algunas proyecciones estiman que estas cuatro ciudades se fusionarán en una megalópolis de 35 millones de personas, replicando así lo que está sucediendo con la Ciudad de México-Toluca-Pachuca-Cuernavaca-Puebla.

Lo más importante de cara al futuro no es cuestionar los grandes cometidos de la Administración Pública, sino reflexionar sobre la manera en cómo perfeccionar su capacidad de respuesta entre la diversidad y complejidad de demandas y nece-

sidades ciudadanas del presente, pero también en el mediano y largo plazos, es así que surge la necesidad de un Sistema de Reordenamiento Territorial de la ZMVM al 2040, partiendo de la necesidad de hacer de esta zona una Zona Económica Especial Metropolitana del Valle de México (ZEEMVM), porque más allá de la escasez de recursos, surgen preguntas claves: cómo utilizar los recursos generando proyectos estratégicos de alto impacto en el largo plazo y no sólo atendiendo al inmediatez, a responder acorde a los tiempos electorales o bien a la necesidad de erogar por erogar para evitar recortes en el próximo ejercicio presupuestal y ante todo con una visión metropolitana. Hemos de liberarnos de nuestra tendencia a ver las ciudades sólo como todo sus edificios, y recordar que la ciudad verdadera está hecha de carne, no de hormigón (Glaeser, 2011).

Entre 1940-1970 la Ciudad de México vivió un acelerado crecimiento urbano que derivó en una urbanización sin precedentes que respondió al modelo económico de sustitución de importaciones, que denotó la concentración de una industria demandante de mano de obra. Caber señalar que el crecimiento urbano sólo se refiere al proceso espacial de la concentración demográfica, destacando la preponderancia de las ciudades como concentraciones de poblaciones y recursos.

En cambio, la urbanización es más un proceso espacial definido por los cambios en el comportamiento y en las relaciones sociales que se producen en la sociedad, así como los cambios en los estilos de vida.

Derivado de la propia dinámica urbana se fueron sumando al cuerpo teórico conceptos tales como conurbación, región urbana y metropolización.

Así, la conurbación es el crecimiento paralelo de dos o más ciudades hasta unirse, cada ciudad de la conurbación mantiene su independencia. Producto de ello, la región urbana define un área urbana, integrada por ciudades dispersas (la nebulosa urbana), pero lo suficientemente densa como para que todo el territorio posea características urbanas.

Metropolización como la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción, que implica la asociación tendencial o incluida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

La metropolización puede tener dos ramificaciones, una la que tiene que ver con las redes de ciudades en torno a un núcleo urbano central, el cual se expande manteniendo su preponderancia. Así asume un mayor papel la concentración poblacional, generando una mayor demanda de servicios públicos.

Esto implica cambios tanto internos como externos que cuestiona los límites administrativos y territoriales, que trastoca las actividades económicas, sociales,

funcionales y productivas, que definen una hiperconcentración de flujos de bienes, personas y recursos financieros, dada la rigidez del sistema administrativo tradicional, su insuficiencia de recursos para solventar las demandas (Jalomo, 2011). Cabe señalar que en la ZMVM intervienen 108 entidades jurídico-administrativas entre gobiernos locales, gobiernos estatales, gobierno federal y organismos descentralizados o desconcentrados

Por ello, las ciudades, y en particular la ZMVM, necesitan urgentemente un reordenamiento del territorio de cara al futuro, es decir, con visión de largo plazo, dado que el futuro se construye desde el presente con acciones inmediatas, eliminando los cuellos de botella y con ideas de transformación profunda plasmadas en un Modelo de Reordenamiento Territorial de la ZMVM.

A manera de conclusión

Los cambios suscitados hacia finales de la segunda mitad del siglo xx obligan y hacen más que evidente la necesidad de nuevos estudios sobre la acción pública. Dichos cambios políticos, económicos, sociales y culturales transformaron las condiciones que dieron origen al Estado-nación decimonónico, dando paso con ello a la incertidumbre.

De esta manera, los procesos modernizadores intentan dar respuesta a estos cambios de manera estratégica, racional sobre el actuar de las administraciones, con ello se busca reducir el grado de incertidumbre al cual está expuesta la sociedad.

La interconexión, la interdependencia, la complejidad, la aceleración de los intercambios financieros y económicos auspiciados por el avance tecnológico, una globalización financierista y tecnológica que acerca al mundo, a la par se abre una nueva brecha entre los conectados y los desconectados en el siglo XXI, transformando de manera sin igual los ritmos sociales; así, desde 1970 a la fecha, es decir, en los últimos 42 años la humanidad ha vivido más cambios que los últimos 500 años.

Asimismo, la integración de los bloques regionales económicos sobrepasa por mucho las barreras de los Estado-nación, resultado de ello hay una homologación del marco jurídico, que erosiona las fronteras estatales, generando un nuevo orden político que está más allá del marco estatal regulador, característica esencial de la política.

Derivado de lo anterior hay una dispersión del poder, se diluye la centralidad del Estado rector, promotor o regulador, pasando a ser un actor más del juego político, con ello emerge una red de redes de poder. De esta manera, las redes funcionan como

mecanismos de acción articulados que bien a bien no necesitan ser formales, y aún así trastocan el eje de acción de la Administración Pública.

La crisis del Estado de Bienestar lleva consigo la dicotomía entre el hacer y el no hacer. Y junto con la crisis del Estado Social de Derecho, se finiquita la idea del interés general, justificando así la retirada del Estado de la vida económica, así como prestador de una amplia gama de servicios públicos.

La globalización genera la necesidad de pensar de manera global, la visión de una aldea global, la cual genera nuevos desafíos para la gobernabilidad, ya que dicha gobernabilidad es en esencia estatal, dejando el incontrolable espacio global a la deriva y a la cual se pertenece, donde espacio y tiempo cobran una importancia mayor; y es que no sólo es el aumento de problemas con la globalización, sino también de las oportunidades que vienen consigo para las organizaciones.

Así, las ciudades enfrentan los retos de la gobernabilidad, las tensiones democráticas que se traducen en movimientos sociales que demandan la satisfacción de necesidades que van desde agua potable, vivienda, hasta derechos políticos y sexuales. De ello surge “la necesidad de definir los horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de la inmersión en lo cotidiano” (Bañón, 1996). Esa tiranía del presente que lleva a una inacción que sólo actúa de manera reactiva mitigando los impactos negativos de diversos sucesos que podemos denominar como inesperados. Para ello, el pensamiento estratégico plantea la necesidad de abrir espacio para la reflexión en el ámbito público, sobre las acciones y su orientación en el largo plazo.

La humanidad va a necesitar toda la fuerza que sea capaz de congregarse, y esa fuerza se encuentra en los corredores de comunicación de las áreas urbanas densas; siguen siendo las ideas el espacio idóneo para el intercambio de bienes pero además de ideas, que detonan una oleada de innovaciones.

En suma, en esa visión de largo plazo deben integrarse los criterios tanto de lo político como lo técnico, siendo esencial para la actuación de cualquier organización definir su cultura y sus valores.

Asimismo, introducir el futuro en la toma de decisiones presentes para sensibilizar a los tomadores de decisiones, sobre las repercusiones que tendrán en el largo plazo las decisiones que se tomen en el presente

De esta manera, la Administración Pública busca contribuir a la relegitimación de lo público, no sólo a través de rendimientos, sino también con base en la imagen institucional de honradez y transparencia, ante el fracaso del mercado erigido como mejor administrado que el gobierno, y ante el nuevo desafío de resarcir el daño fiscal y financiero de la actual crisis financiera; será la Administración Pública quien lleve a cabo las acciones para reactivar el crecimiento, expandir el bienestar y mejorar

por ende la calidad de vida de las personas; en suma, refuncionalizar las ciudades será el reto de este siglo XXI.

Fuentes

- Bañon Rafael y Ernesto Carrillo, 1996, *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, España.
- Batta Fonseca Víctor, 2010, *La Prospectiva y su utilidad para construir un futuro alternativo al capitalismo en: Seminario Latinoamericano de Formación Profesional en Prospectiva*, sesión del viernes 24 de septiembre, 2010.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), 2008, *Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>
- Chanes Nieto José, 1993, *La obra de Luis De la Rosa. La administración pública de México*, IAPEM, México.
- Dos Santos Dalci María y Lelio Fellwos Filho L, 2008, *Prospectiva en América Latina. Evolución y Desafíos*, RIAP/CYTED, Brasil.
- Granier Leonardo, 2004, “El espacio de la política en la gestión pública”, en Bressser-Pereira Luis Carlos *et al.*, *Política y gestión pública*, Argentina, FCE/CLAD.
- Glaeser Edward, 2011, *El triunfo de las ciudades*, Taurus, México, 2011.
- Guerrero Omar, 2000, *Teoría Administrativa del Estado*, Ed. Oxford University Press, México.
- INEGI, 2010, *Censo de población 2010*, en: <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI, 2012, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, junio 2012 en: <http://www.inegi.org.mx>
- Jalomo Aguirre Francisco, (2011) *Gobernar el territorio entre descentralización y metropolización*, Universidad de Guadalajara, México, 2011
- La jornada*, lunes 3 de enero 2011 en: <http://www.lajornada.unam.mx>
- Mena Vargas Apolinar, 1999, “La administración pública del estado de México: Retos y Prospectiva”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 63, México, INAP.
- Von Justi Juan Enrique, 1996, *Ciencia del Estado*, Comunidad de Madrid/MAPI/INAP/IAPEM/Gob. Estado de México, México.
- World Urban Areas (WUA), 2011, *World Agglomerations 7h Annual Edition* april.



Reflexiones sobre el servicio profesional de carrera

David Alonso Figueroa Hernández*

Resumen

Durante el sexenio del ex presidente Vicente Fox (2000-2006) una de las inclusiones dentro del Servicio Público Federal estaba la innovación y la nueva política laboral. Así surgió el Servicio Profesional de Carrera que sería supervisado por la entonces Secretaría de la Función Pública (SFP).

Una vez publicada la nueva Ley, este SPC estaría encargado de profesionalizar al apartado gubernamental, así como la capacitación y la certificación del personal. No obstante y pese a existir el SPC, los puestos en el gobierno durante las dos administraciones emanadas por el Partido Acción Nacional (PAN) convirtieron a éste en una agencia de colocación permeando su funcionamiento y la naturaleza misma de su creación, lo que conduce a una incertidumbre sobre su funcionamiento y prospectiva.

Palabras clave

Transparencia, Acceso a la Información, Certificación, Ley Consolidación.

Abstract

During the presidency of former president Vicente Fox (2000-2006) one of the inclusions within the Federal Public Service and innovation was the new labor policy. Thus arose the Professional Civil Service which would be supervised by the then Ministry of Public Function (SFP).

Once published the new law, the SPC would be responsible for professionalizing the government section and the training and certification of personnel. However, and despite the existence of the SPC, the government jobs during the two administrations issued by the National Action Party (PAN), turned it into a placement agency which has permeated its operation and the nature of its creation, leading to uncertainty about its performance and prospects.

Key words

Transparency, Access to Information, Certification, Law Consolidation.

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNAM), Académico Universidad Insurgentes (UIN), Distrito Federal, México, dfigueroah@yahoo.com.mx

Introducción

Una vez consolidada la alternancia política en nuestro país, el nuevo gobierno encabezado por el panista Vicente Fox Quesada implementó una serie de nuevos esquemas tecnológicos, de innovación y de transparencia, no vistos antes durante el viejo régimen priísta.

Es así como el 3 de abril del año 2003 fue aprobada por el Poder Legislativo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Con ello, se buscó no sólo limitar los puestos del gobierno federal a las instancias políticas en turno, sino que el funcionario ahora tendría que certificar sus habilidades y conocimientos para ser ratificado en su puesto y así buscar una auténtica profesionalización en los cuadros gubernamentales.

Con la llegada del gobierno encabezado por el presidente –también panista– Felipe Calderón Hinojosa en el 2006, se mantuvo y dio continuidad al Servicio Profesional de Carrera (SPC); trató de perfeccionarse con la entrada en vigor de su reglamento. Sin embargo, el número de puestos para los mandos altos se incrementó de forma inusitada, lo que orilló a cuestionar el funcionamiento de este esfuerzo.

Finalmente, para el año 2012, tras las elecciones federales, el gobierno federal regresaría a manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el SPC marcaba ya no una especialización del ramo gobierno, sino un coto de poder para colocar en él a personas cercanas al Poder Ejecutivo y de confianza para el gobierno en turno, lo que orilló aún más a cuestionar dicho funcionamiento.

Ahora con el nuevo gobierno el cuestionamiento es: ¿sirve realmente el SPC? ¿Qué pasará con este esfuerzo que nació como una buena intención y del que se ha abusado y corrompido como si fuera agencia de colocación?

Origen, fundamentos y situación actual del SPC

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) surgió como un elemento fundamental de lo que el gobierno de Vicente Fox denominó *La Nueva Cultura Laboral* (ver: *Una Nueva Visión de la Política Laboral*, 2005, FCE-STPS) y buscó poner un freno a las anárquicas colocaciones que se hacían al interior del gobierno federal. El nuevo gobierno elaboró un esquema mediante certificaciones que encabezaría la ahora Secretaría de la Función Pública (SFP) mediante la igualdad en las oportunidades, el acceso a la función pública con base en el mérito, e impulsar un servicio de calidad en beneficio de la sociedad y del propio Estado mexicano.

El 10 abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del sPC; también al entrar en vigor se rebautizó a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como Secretaría de la Función Pública (SFP). Así, esta Ley debería estar funcionando para el año 2007 una vez que se hubiesen creado las condiciones mínimas necesarias para la selección de los aspirantes.

Con este nuevo marco, la nueva ordenanza en su articulado correspondiente a la naturaleza y objeto de la Ley, en su segundo Artículo, especifica que dicho sistema funcionará como *un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad*; asimismo, la Secretaría de la Función Pública será la encargada de su correcta operación basado en los principios rectores: *legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género*.

El Servicio Profesional de Carrera resulta en palabras de Eduardo Romero Ramos (Merino, 2006, p. 10), ex Secretario de la Función Pública durante el sexenio de Vicente Fox: "...una profunda reforma cultural que impacta en el ser y actuar del Estado mexicano. Es el instrumento que la sociedad se ha dado para que la autoridad se ejerza en forma eficaz, ética, profesional y democrática".

Al hablar de las diferentes evaluaciones que se aplican para que una persona pueda participar en las diferentes vacantes que el gobierno federal publica, es necesario hacer algunas valoraciones.

Procedimiento de ingreso al scc

El ingreso para un usuario a la página *web* del sPC, denominado www.trabajaen.gob.mx, comienza por registrarse y para ello es necesario crear una cuenta a través de un correo electrónico y una contraseña; una vez dentro y antes de usar el sistema para participar en los concursos, tiene que integrar los diversos apartados como son:

- *Curriculum Vitae*-Perfil: escolaridad y experiencia;
- *Curriculum Vitae*-Méritos: logros (publicaciones), distinciones (asociaciones), reconocimientos o premios, actividad destacada y otros estudios;
- Información adicional: docencia, idiomas y paquetería en cómputo;
- Documentos personales;
- Vista preliminar.

Ingresados estos datos, el aspirante puede ver en el sistema las diferentes vacantes y participar en ellas de acuerdo a su perfil y experiencia profesional; en caso de que desee participar en algún concurso, lo podrá hacer y el sistema en automático le dirá si es viable o no. La convocatoria es el primer filtro para participar y ganar un concurso y el aspirante puede ver su avance en cada proceso en la página señalada.

Las siguientes etapas corresponden al examen de conocimientos y evaluación de habilidades; evaluación de la experiencia, así como valoración al mérito. Una vez realizado lo anterior y si el aspirante logra obtener una puntuación satisfactoria, se le cita para una entrevista (generalmente a los tres primeros lugares), para que el comité técnico –entre los que se encuentran personal de la Secretaría de la Función Pública y el jefe inmediato– decida y emita la determinación de quién será la persona que gana el concurso y, por ende, la plaza de servidor público de una dependencia. Así, se notifica al ganador.

Cuando el aspirante gana el concurso, se convierte en un servidor público, para lo que se le proporciona un curso de inducción al puesto y se emite su correspondiente nombramiento. Es así como se ingresa a la Administración Pública Federal (APF). No obstante, cada cinco años todos los servidores públicos que ingresaron por este sistema de concurso, deben acreditar una certificación presentando exámenes sobre las cinco capacidades gerenciales: liderazgo, visión estratégica, negociación, orientación a resultados y trabajo en equipo. También son incluidas las capacidades de visión del servicio público como son: bien común, integridad, transparencia y rendición de cuentas; con ello se cumple el requisito oficial para continuar otros cinco años en el puesto.

Para el investigador del CIDE, Ricardo Raphael (Merino, 2006, p. 94), el objetivo de la evaluación en la administración pública es garantizar que el servidor se adecue a las exigencias de calidad que reclaman tanto las responsabilidades como el puesto que ostenta. Gracias a este objetivo la administración asegura un constante incremento en sus niveles de profesionalización.

Sin embargo, para que estos niveles de profesionalización puedan echar raíces y proporcionar positivos dividendos en la APF, será necesario tener en cuenta los principios weberianos fundamentales (Vergara, 2006, p. 16) :

- La división y especialización del trabajo.
- La selección de los funcionarios de acuerdo con sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto.
- La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios.

- La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía.
- El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos.
- Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades.
- El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida.

Con estos preceptos sobre el ser y deber ser, el servidor público que ingresa debe tener en cuenta que su inclusión representa una mejoría para el sistema gubernamental, ya que dependerá de él y de sus méritos la correcta aplicación de sus obligaciones y de sus resultados. Por otra parte, el servidor público, jerárquicamente superior, deberá comprender que el servicio público no es una agencia de colocaciones sino una oportunidad para mejorar los procesos, atención y resolución de problemas regionales y nacionales. En este caso, para el catedrático Ricardo Uvalle (Merino, 2006, p. 112) ambas partes deben asimilar que *la profesionalización es la combinación de democracia y eficiencia*.

Por un lado, un servicio civil es indispensable en una democracia por al menos dos razones principales: porque evita la politización de la acción gubernamental y porque genera estabilidad ante los vaivenes políticos lógicos ante la alternancia política. Por otro lado, un servicio civil también es costoso como institución por al menos dos razones: por su tendencia a hacerse rígida y por la dificultad para administrar un sistema centralizado de gran tamaño que intenta controlar en forma integral la capacidad, movilidad y actuación de seres humanos eufemísticamente encasillados en la categoría de “recursos humanos” (Arellano, 2006, pp. 224-225).

Evaluación sobre los rendimientos del SCC

Conviene en este contexto centrar el ejercicio evaluativo sobre los rendimientos ofrecidos por la gestión del funcionario. Tal cosa obliga a medir periódicamente tres elementos: 1) la disposición de los funcionarios para colaborar en y con sus unidades administrativas; 2) el apego del funcionario a los objetivos propuestos durante los ejercicios previos de planeación, y 3) el cumplimiento del funcionario respecto a las responsabilidades y los fines de la organización para la cual labora (Merino, 2006, p. 95).

Revista IAPEM, núm. 84 (enero-abril, 2013), pp. 163-175, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Actualmente, en nuestro país estamos apenas iniciando esta nueva etapa de ver a la administración pública con otros ojos; muchas décadas se le observó como un botín político al que se ingresaba a través de una amistad, un partido político o simplemente una plaza sindical.

En palabras de Rodolfo Vergara (Vergara, 2006, p. 16): la burocracia es una carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y el mérito. El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por los políticos.

En esta tesitura, también para el catedrático Ricardo Raphael el servicio profesional de carrera diluye las lealtades selectivas y solidifica el liderazgo institucional de los superiores jerárquicos dentro de los límites pautados por la ley. Todo ello, por su parte, redundará en el robustecimiento de la autonomía del Estado (Merino, 2006, p. 80).

Con este panorama, recapitulemos. En 2007 cuando este modelo empezó a operar, abarcó a 43 mil puestos públicos de designación en todo el gobierno, en los que se incluyeron: enlaces administrativos, jefes de departamento, subdirectores, directores y directores generales (Merino, 2006, p. 16).

Sin embargo, con las reformas correspondientes, los directores generales, directores generales adjuntos, homólogos y cualquier otro equivalente (véase el Proyecto de Decreto aprobado y firmado el 21 de noviembre de 2012 en el que se reforma el artículo 8 y se deroga el inciso *a*) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal) ya no fueron sujetos a este sistema sino que se sujetaron a la designación directa (vía Artículo 34) al igual que sus jefes inmediatos, es decir, subsecretarios y secretarios de Estado.

Por ello, se requiere hacer frente a estos vacíos y que la ley contemple también estas plazas o bien, si ya excluyeron ciertas áreas en el decreto ya citado, que se reglamente un SPC expresamente para mandos altos (como también lo expresa Gault, David, Merino, 2006, p. 241) y específicamente en cada institución que resultó no contemplada en la presente ley (como son la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, por ejemplo). Esto redundará a que realmente lleguen al gobierno los mejores servidores públicos en cada una de las áreas de la administración pública; sirva esto de parodia al ex presidente Vicente Fox cuando refirió que podría integrarse un *auténtico gabinetazo*.

Un servicio profesional que se precie de serlo, acude al mercado laboral en busca de los hombres y mujeres mejor preparados para competir por los puestos vacantes, y lo hace de manera tal que cualquier ciudadano con las credenciales y la experiencia profesional suficientes puede acceder a los puestos, sin más argumentos que su desempeño (Merino, 2006, 47).

Esta posición tendrá que ser valorizada y analizada en los años venideros por el Congreso de la Unión, ya que los mandos medios y superiores se constituyen en la estrategia viable para la inducción del cambio, es decir, en el elemento propulsor del proceso modernizador. A partir de esto, se hace patente la necesidad de focalizar la atención en el perfil de los nuevos cuadros que requiere la administración pública. El hacer mención a nuevos cuadros no se refiere tanto al cambio o sustitución de los mismos, sino al desarrollo de una nueva cultura del quehacer político-administrativo. Una cultura orientada al cambio y la innovación (Merino, 2006, p. 204).

Es así como después de dos cambios de gobierno, 2006 y 2012, el Servicio Profesional de Carrera tendrá que buscar una consolidación por parte del gobierno en cuanto a la selección, capacitación y certificación de los servidores públicos; por parte de la sociedad, reconocer, exigir y a los trabajadores gubernamentales que día con día laboran con calidad y calidez en el servicio, así como eficacia y eficiencia en sus encomiendas.

De esta manera, la democracia vivida todos los días a través de la transparencia y la rendición de cuentas será un paso fundamental en la innovación gubernamental. En este sentido, para Sergio López Ayllón (Merino, 2006, p. 281) la democracia se ejerce plenamente sólo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirla.

SPC, cambios en el nuevo gobierno

Después de las elecciones celebradas en julio de 2012, el ganador resultó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través de su candidato Enrique Peña Nieto, quien en octubre del mismo año fue ratificado por el Tribunal Federal Electoral para ostentar el cargo de Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue así como el PRI regresó a la silla presidencial de la cual los ciudadanos los habían retirado con el sufragio en el año 2000. Ahora, como sucede en cada gobierno, se establecerían nuevos rediseños institucionales importantes que redundarán en la aplicación de varios estándares, uno de ellos el Servicio Profesional de Carrera.

Para el nuevo gobierno federal, es indispensable omitir la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esta decisión es en cierta medida aleccionadora, ya que dicha instancia durante años (desde 1982 en que fue creada) fue juez y parte de los gobiernos en turno al ser la instancia que investigara desvíos y malos manejos en la administración pública; digamos que un ente intermedio entre el gobierno mismo

y la Auditoría Superior de la Federación, aunque con facultades para castigar a quienes infringieran la ley y porqué no, también decirlo, resultarán “incómodos” para los gobiernos.

Sin embargo, al ser la SFP la dependencia responsable del SPC, sería incomprensible la desaparición de este mandato. Al ser reubicadas sus facultades se tendrá que rediseñar nuevamente el proceder respecto a este sistema de selección. Este es buen momento para reafirmar los sistemas informáticos, de aplicación, de selección, así como el blindaje de los exámenes y una mayor confianza en dichos procesos.

Necesidad de un SPC para altos mandos

Los últimos dos gobiernos, es decir, el de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), significaron una agencia de colocación en diversos puestos, gran parte de ellos en lo alto de las dependencias. Sin generalizar claro, los resultados fueron magros, ya que las estructuras superiores en muchos casos estaban pobremente calificados para desempeñar los puestos para los que fueron designados (muchos de ellos vía Artículo 34).

Como ejemplo de lo anterior y previo a la inclusión de un SPC, tenemos un caso que suscitó polémica durante el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), en el Secretario de Educación Pública, Fausto Alzati Araiza, que al ser designado se ostentó como Doctor emanado de la Universidad de Harvard cuando aún no lo era y con ello precipitó su renuncia. Esto no habría pasado con un SPC existente para los altos mandos y que fuera administrado por un órgano autónomo, pero con facultades expresas independientes del propio gobierno.

Desde que inició el gobierno de la alternancia política en el año 2000, pronto comenzó una desbandada de un perfil de funcionarios que dejaban de ser, en muchos casos, los de “gran experiencia” y entraban ahora los nuevos empresarios que darían un sentido gerencial a la Administración Pública Federal.

Así, de 2001 al 2002, de acuerdo con un estudio que realizó el Instituto Belisario Domínguez perteneciente al Senado de la República (*Reforma*, “Enfoque”, 2012, 14 de octubre) se habían creado cinco mil 321 nuevas plazas de mandos superiores en la Administración Pública Federal, quedando así con 287 plazas de subsecretario de Estado y homólogos; 625 de director general; 886 de director general adjunto, y tres mil 523 de director de área.

En los 12 años que duraron las dos administraciones panistas, aumentaron exponencialmente los cargos en la burocracia:

| | 2001 | 2012 |
|-------------------------------|-------|-------|
| Subsecretarios y homólogos | 169 | 456 |
| Directores Generales | 588 | 1,213 |
| Directores Generales adjuntos | 709 | 1,595 |
| Directores de Área | 2,711 | 9,498 |

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos del diario *Reforma*, en Núñez, Ernesto, "Habrà rediseño institucional", *Reforma*, Suplemento Enfoque, 14 de octubre de 2012, pp. 14-15.

Si analizamos por dependencias, observamos que en aquéllas que fueron estratégicas para estos dos gobiernos emanados del PAN, su número se incrementó exponencialmente:

| <i>Dependencia</i> | 2001 | 2012 | <i>Incremento</i> |
|--------------------|------|-------|-------------------|
| PGR | 135 | 875 | 548% |
| SSP | 69 | 391 | 467% |
| STYPS | 79 | 259 | 228% |
| Sedesol | 149 | 449 | 201% |
| Sagarpa | 194 | 531 | 174% |
| SRA | 46 | 122 | 165% |
| Segob | 458 | 1,071 | 134% |
| SE | 192 | 447 | 133% |
| SHCP | 617 | 1,425 | 131% |
| SCT | 258 | 577 | 124% |
| Salud | 175 | 371 | 112% |
| SEP | 297 | 546 | 84% |
| Semarnat | 528 | 749 | 42% |
| Sener | 123 | 170 | 38% |
| Presidencia | 171 | 215 | 26% |
| SFP | 370 | 403 | 9% |
| SER | 178 | 193 | 8% |
| Sectur | 74 | 74 | 0% |

Fuente: Instituto Belisario Domínguez del Senado y Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en Núñez, Ernesto. "Habrà rediseño institucional", *Reforma*, Suplemento Enfoque, 14 de octubre de 2012, pp. 14-15.

En una entrevista realizada en el 2012, César Camacho Quiroz, entonces presidente de la Fundación Colosio, declaraba:

Actualmente, de los 42 mil 402 puestos de la administración pública federal susceptibles de ser concursados mediante las reglas del Servicio Profesional de Carrera, 29 mil 972 están adscritos al servicio, según datos de la Secretaría de la Función Pública. Además de estas plazas regidas por servicio profesional, existen en el gobierno federal 6 mil 931 cargos de libre designación que según funcionarios de la SFP serán los primeros en salir con el cambio de gobierno (*Reforma*, “Enfoque”, 2012, p. 15).

Estas estadísticas demuestran que el SPC se vuelve un proceso que puede ser manipulado y diseñado a modo por los gobiernos en turno. Ahora se requiere atender las reformas necesarias para consolidar esta nueva visión de política laboral.

Los desafíos del SPC

El 21 de noviembre de 2012 el Senado de la República aprobó en Comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos (votando a favor los grupos parlamentarios del PRI y del PRD) la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en la que se suprimirá la obligación de concursar ciertas plazas como son aquellas establecidas expresamente para directores generales, adjuntos, homólogos y su equivalente.

El nuevo gobierno seguirá disponiendo de los beneficios que de acuerdo a la Ley se tiene; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 34° menciona como *excepción temporal al concurso abierto por causa de fuerza mayor o por ocupación necesaria para puestos de áreas sustantivas o estratégicas sin sujetarse al procedimiento de concurso establecido en la normatividad...* (Mercado, 2012, p. 6).

El problema que se presenta no radica en cuántos espacios quedan disponibles para el nuevo gobierno –que visto desde un ángulo político este derecho podría ser justo–, sino que al crearse cada vez más y más espacios que no son regidos por el SPC, no existe una distinción clara entre unos funcionarios y otros. Si hablamos de productividad laboral, esto daña el aprendizaje y la continuidad del proceso implementado; no hay una consolidación, mucho menos prospectiva.

El englobar a los funcionarios designados en los mismos conceptos que se exigen a los servidores públicos de carrera, será el primer gran reto para completar su instrucción; es decir, desenvolverse con apego a cuatro factores que son fundamentales en el desempeño institucional a saber (Merino, 2006, p. 125): 1) imparcialidad, 2) honradez, 3) eficacia y 4) responsabilidad.

En tanto no se logre esto, continuaremos con deficiencias en las altas esferas de la administración pública federal que generan una cierta forma de corrupción si se entiende como tal también al allanamiento del espacio público que representan las libres designaciones para el SPC.

Mucho se ha hablado de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en nuestro país; son los temas rectores de las últimas administraciones. Ahora los entes están obligados a transparentar sus acciones y su aplicación del recurso de origen público, así como a rendir cuentas y ser más productivos ante la ciudadanía; no obstante, si entendemos que las políticas de transparencia son propias de los gobiernos, ¿qué sucede cuando no se hacen así cada uno de los procesos implementados para su correcto funcionamiento como lo es el SPC? Sin duda, esto también tendría que pensarse en el espectro de la generación y consolidación de la nueva política laboral que se desea.

Entre los temas que aun quedan pendientes y que creemos importante señalar para que el SPC pueda tener la confianza requerida hacia dentro con quienes concursan y hacia afuera con la sociedad, consolidándose como un auténtico instrumento fundado en la equidad, el mérito y la igualdad de oportunidades, será necesario atender y dar seguimiento a las siguientes aristas:

- Un mayor énfasis en los cursos de inducción al puesto.
- Convenios de colaboración con organizaciones ciudadanas y académicas interesadas en la correcta aplicación de los procesos (en parte se ha cumplido).
- SPC entendido como sinónimo de transparencia, igualdad, honestidad y efectividad (en parte se ha cumplido).
- En los servicios que recibe la ciudadanía por parte de servidores públicos, auténtica medición de los resultados, así como de la atención, calidad, calidez, eficiencia y eficacia (en parte de ha cumplido).
- Cambiar la imagen que la sociedad tiene del servidor público (en parte se ha cumplido).

El gobierno actual no debe perder de vista que el fin último de todos los procesos implementados en la administración pública es el ciudadano. Es su punto de partida y su fin; a él debe su existencia y su perfeccionamiento.

En este sentido, para el investigador Ricardo Raphael (Merino, 2006, p. 68): el respeto a los procedimientos de este régimen político, la provisión de bienes públicos y el reconocimiento de que la institución beneficiaria principal de su gestión, es el ciudadano. Son las prácticas democráticas para la gestión de bienes públicos

al servicio del ciudadano los pilares del contexto axiológico dentro del cual ha de concebirse al modelo de funcionario público mexicano.

Con este panorama general, abordamos algunos de los principales temas que tendrán que transformarse en pilares para la presente administración si no se desea una visión retrógrada para poder continuar avanzando en aras de la consolidación democrática del país.

Este es uno de los nuevos retos que tendrá que enfrentar el nuevo presidente Enrique Peña Nieto y el Congreso de la Unión para el periodo 2012-2018 y demostrar que realmente esta administración será sensible a los problemas sociales, así como a los generados al interior del propio gobierno.

Esperemos los resultados...

Fuentes

- Arellano Gault, David, 2006, “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, Merino, Mauricio, CIDE-SFP, México.
- Ávalos Bracho, Marcos, 2011, *Transparencia y política de competencia*, IFAI, Cuadernos de transparencia, México, 49 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 2006, “Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales”, en *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, Merino, Mauricio, CIDE-SFP, México.
- De la Madrid, Ricardo R., 2006, “Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público”, en *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, Merino, Mauricio, CIDE-SFP, México.
- Martínez Puón, Rafael, 2006, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, CIDE, Revista *Gestión y Política Pública*, web, http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Rafael_Martinez.pdf, consultado durante el mes de enero de 2013.
- Mercado, Angélica y Brito, Omar, 2012, “Cesan a más de 4 mil funcionarios para abrir espacio a gente de Peña”, en *Milenio*, México, 22 de noviembre.
- Merino, Mauricio, 2006, *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*. CIDE-SFP, México.
- Michel, Elena, 2012, “PRI denuncia a PAN por reparto de plazas” en *El Universal*, México, 22 de noviembre.

- Núñez, Ernesto, 2012, “Habrá rediseño institucional”, en *Reforma*, Suplemento Enfoque, México, 14 de octubre.
- Uvalle Berrones, Ricardo, 2006, “Los desafíos de una nueva visión administrativa”, en Merino, Mauricio, *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, CIDE-SFP, México.
- Vergara, Rodolfo, 2006, *La Transparencia como problema*, IFAI, Cuadernos de transparencia, México, 44 pp.

Documentos

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Primera respecto la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 8 y se deroga el inciso *a*) del artículo 5° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.



Reseña

Omar Guerrero, *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*, México, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Seminario de Cultura Mexicana (2012)

Sergio Montero Olivares *

Esta obra escrita con maestría por Omar Guerrero y presentada por Mauricio Valdés, además de propiciar un feliz reencuentro entre ambos condiscípulos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM –allá por 1965–, como el mismo maestro Valdés lo refiere en la presentación de la obra, sirve para continuar con una línea de investigación sobre cultura administrativa donde, a decir del propio autor, la Gran Bretaña aparecía como un punto oscuro.

Asimismo, el doctor Guerrero comenta en el prólogo de la misma obra que ante la opción de un trabajo sobre cultura administrativa de un país, se inclina por el que había sido renuente a la teoría administrativa y que se sabe fiel creyente de la práctica inveterada a diferencia de otros que tal vez se hubieran inclinado por alguno que disfrutara de prestigio ancestral, como Alemania o Francia.

Si bien la Gran Bretaña, dice el autor, en los inicios de la constitución de su Estado era fértil para el desarrollo de la administración pública en los albores de la Edad Media; “se tornó luego en suelo yermo, tierra erial para el cultivo de la ciencia de la administración pública, habida cuenta del reinado casi milenario del autogobierno local. Alejada de los grandes temas de la nación, la administración pública no fue objeto de interés académico sino hasta hace poco tiempo. Pero con una fuerza tal que desde finales del siglo XIX y toda la centuria siguiente, su cultivo se elevó hasta lograr un lugar prominente de alcance mundial en la década de 1970”

* Doctor en Administración Pública, profesor de la UNAM y del INAP. publisher2050@hotmail.com

Como destacado investigador, Omar Guerrero identifica el momento en que Gran Bretaña se erigió como fuente de donde emanaron las corrientes neogerenciales que inundaron el orbe entero, según sus propias palabras, a las cuales añade: "...como si se tratara de aquél diluvio que sólo pudo sortear Noé". Pero aclara, naturalmente, las respuestas más pertinentes a esos planteamientos emergieron en el mismo suelo insular, convirtiendo a la teoría de la administración pública británica en la cabeza de la cruzada intelectual que finalmente impuso la convicción de lo público sobre la creencia en lo privado.

En razón de este último argumento, Guerrero destaca de la Gran Bretaña su centenario servicio civil, sus empresas públicas y su gobierno central, aun cuando advierte su escasa comprensión y su poco reconocimiento.

Es importante destacar el objeto de la obra, que de acuerdo con el autor es, precisamente, iluminar sobre esas contribuciones y rendir a los británicos los créditos que se merecen, como portadores de una de las culturas administrativas más prominentes.

La obra se estructura en once capítulos, uno introductorio, además del Prólogo, un Epílogo y una bibliografía especializada de gran riqueza para los estudios de la administración pública en general y de manera particular de la administración pública de la Gran Bretaña.

Resulta de alto valor pedagógico toda la obra, pero para los iniciados en el estudio de la administración pública de la Gran Bretaña, es indispensable el capítulo introductorio, además de su valor planteado desde la perspectiva de la cultura administrativa desde los ángulos del desarrollo y la metodología comparada.

Para mayor precisión, el autor explica que los trabajos realizados, que se han prolongado hasta el presente, se orientaron al análisis de las singularidades de la cultura administrativa de los países, tomando como base general su grado de "desarrollo administrativo"; así como las particularidades más específicas, como el grado de articulación entre la política y la gestión, y el rango alcanzado por el profesionalismo de los servidores públicos.

Como el lector con toda seguridad ya lo advirtió, promueve la reanimación del tratamiento del tema, y resalta con sus propias palabras: "con la novedad de adoptar de modo pleno el concepto cultura". Al referirse a cómo se entiende en administración pública la cultura, señala que ésta consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica.

Además de distinguir una primera variación entre la cultura administrativa "occidental" de la cultura administrativa "oriental", se introduce en el significado de

las voces de administración y gerencia. Al respecto, hace notar de manera interesante los prejuicios con relación a estos vocablos, a saber: "...hasta hace poco en algunos sectores académicos a través del menosprecio de la voz 'administración pública' por ser latina y obsoleta, y la glorificación del vocablo 'gerencia pública' o 'manejo público' (*public management*), por ser anglosajón y moderno... [...]...por un lado, a la administración pública se le suele atribuir ser anticuada e inoperante, en tanto que al manejo público se le exalta como moderno y activo. Se llega al grado, incluso, de asignar a la primera el personificar una actividad tradicional basada en una pura aplicación de funciones en forma pasiva, encaminada a la defensa y perpetuación del *statu quo*. En tanto que el manejo público reluce por un desempeño orientado a la acción y la solución de los problemas, con base en una actitud dominada por la innovación y la creatividad".

Omar Guerrero agrega en esta segunda parte del capítulo introductorio una disquisición con respecto a la confusión de la "britanidad" como uno de los términos más perturbadores. También hace referencia a muchos de los grandes personajes ingleses, como Thomas Hobbes (1588-1679) y John Stuart Mill (1806-1873) y otros que comparten la nacionalidad inglesa aunque hayan nacido en otros lugares como en Escocia, como es el caso de John Knox (1510-1572), líder de la reforma protestante y fundador del presbiterianismo o de Adam Smith (1723-1790), según aclara el propio autor, además de esclarecer que en lo general se refiere a Gran Bretaña, salvo cuando se precise a Inglaterra o a otro país británico ya sea Escocia o Gales, incluso al Reino Unido como nación cosmopolita que incluye a la Gran Bretaña más Irlanda del Norte.

En la tercera y última de tres partes del capítulo introductorio se refiere a las experiencias y a la conversión de ideas que se transmiten en forma de principios y nos habla de cómo el autor va haciéndose, mientras trabaja; por ello, lo nuevo de una idea radica en que se comunica y señala que el principio de un periodo es la conciencia de una crisis. "La crisis representa el hecho de que un gobierno asuma decisiones dentro de condiciones signadas por la urgencia. De hecho, continua el doctor Guerrero, la palabra 'decisión', en griego significa *krisis* (del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar)... entraña el significado de urgencia, necesidad imperiosa y crisis como algo que se rompe y por ello hay que analizarlo". Y para finalizar esta tercera parte de este mismo capítulo, sentencia: "Las crisis cabalgan en el devenir de la administración pública". Ésta, discurriendo por el empuje de ideas, produce nuevas instituciones que conviven con las antiguas sobrevivientes luego de una etapa anterior de crisis, es decir, cribadas por el cedazo que cierne lo útil de lo perjudicial, lo oneroso y lo superfluo.

El resto del texto propiamente se divide en diez capítulos, divididos en dos partes, en donde se compenetra cada uno de los aspectos pincelados en el capítulo introductorio.

En el primero nos describe la cultura británica, su diversidad y las principales influencias entre las que destacan la germana y la de Roma. En el segundo capítulo nos habla del carácter del pueblo británico, su insularidad, el británico, la política y el idioma. La formación del Estado administrativo y sus factores internos constituyen el capítulo tercero donde señalizan las causas de su singularidad administrativa, la administración judicial como administración de lo público, la influencia insular y la Revolución Industrial. El siguiente capítulo trata de la formación del Estado administrativo británico y los factores externos, entre ellos el papel de la India en la modernización administrativa británica y la llamada revolución administrativa. Después continúa el quinto capítulo con la cultura administrativa, el derecho administrativo, el servicio civil, la empresa pública y la centralización junto con la administración local. En el sexto capítulo se ocupa de la cultura administrativa británica ante la gerencia pública, la privatización de la administración pública y la reforma gerencial, con lo cual finaliza la primera parte.

La segunda parte inicia con el capítulo sexto, el cual versa sobre el origen del pensamiento administrativo británico. El británico, un hombre práctico y los fundadores del pensamiento administrativo británico. El capítulo octavo contiene temas como la ciencia de la administración pública británica en el siglo xx, el Círculo de Londres y la construcción epistemológica con W. H. Moreland. En el noveno, se incluye la incorporación de la administración pública al ámbito académico mundial, el proceso de maduración del pensamiento administrativo británico y la consolidación de la ciencia de la administración pública británica. Cierra esta segunda parte con el capítulo décimo referido al pensamiento administrativo británico contemporáneo, la teoría de la administración pública y las ideas administrativas en la era neogerencial.

Si la lectura de esta reseña despierta el suficiente interés por esta joya de la literatura sobre La Administración Pública en Gran Bretaña, estoy seguro que no se perderá ni el Epílogo, del cual sólo le ofrezco “una probadita”: “Más bien, parafraseando a Joseph Schumpeter, se puede afirmar que la fuerza vital de Gran Bretaña, con su centro en Inglaterra, es la “destrucción creativa”.

Reseña

Díaz Santana, Héctor (coord.), *Retos y perspectivas de los municipios en México*, México, SEGOB, INAFED-CIECAS, IPN, 2011, 495 p.

Guillermina Baena Paz*

Este libro colectivo analiza el problema de los municipios en México a partir de veinticinco diferentes voces, autores que se presentan en diferentes bloques temáticos: *Razón de Estado y responsabilidad institucional local*, *Gerencia y gestión pública municipal*, *Alternativas para el desarrollo económico en el ámbito municipal*, *La planeación urbana como herramienta de ordenación para las ciudades*, *Paz social y seguridad pública* y *Nuevos debates para los gobiernos locales*.

El coordinador, doctor Héctor Díaz Santana, elabora el Prólogo donde explica que el sentido del libro es mostrar una serie de alternativas de gestión pública para el ámbito municipal:

la gestión pública municipal constituye uno de los eslabones fundamentales de la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Son los gobiernos locales los que tienen más cercanía con los ciudadanos y proporcionan los servicios públicos básicos que permiten convivir en un espacio público en armonía.

Los contrastes, características dicotómicas, de nuestro país son también contrastes entre las estructuras gubernamentales y en los recursos de los gobiernos municipales.

Un gobierno federal eficaz, sigue diciendo el autor, se estructura en un sistema piramidal compensando, donde se definen las atribuciones de cada instancia de gobierno y se respeta su soberanía y competencia, actividad dinámica que debería

* drbaena@hotmail.com

operar como lo indican las propuestas de los autores del texto, a partir de eslabones simétricos estructurados.

Las ideas que aporta el libro han partido de un grupo de estudiosos. La conjunción de esfuerzos academia y gobierno, es fundamental para el diseño de políticas públicas para forjar, como lo propone Alicia Ziccardi, las estructuras de planeación que definan qué ciudades queremos en el largo plazo.

El libro que se presenta considera una serie de temas que son fundamentales para el buen desempeño de la gestión pública local, sus seis apartados contemplan un espacio global de la esfera de la gestión pública municipal.

En el primero de ellos, *Razón de Estado y responsabilidad institucional local*, se presentan alternativas particulares para estructurar nuevas formas de la administración pública municipal. La estrategia para el desempeño de la administración pública en los tres niveles de gobierno debe ser uno solo, por ello Luis Humberto Fuentes Fernández (“El gobierno como conducción: su estudio y herramientas”) establece que la mayor urgencia del gobierno municipal es contar con administradores públicos capaces de orientar de manera efectiva la “conducción” del gobierno, para esto propone el uso de herramientas útiles para dirigir de manera eficiente el ámbito de su responsabilidad. Por su parte, Héctor Díaz-Santana (“Reflexiones sobre la transición y gobernabilidad democrática en los gobiernos locales”) considera que el país pasa por una etapa de parálisis y una forma de salir de ella es invertir el esquema inicial que pretendió democratizar al Estado desde el ámbito federal a local; para este efecto sugiere que es necesario que los gobiernos locales conozcan de manera integral los alcances de los procesos de transición política, gobernabilidad y democratización, para que se tengan claros los objetivos y en consecuencia planear acciones estructurales para obtenerlos.

Sergio Medina González y Damian Rosales Manjarrez (“El desarrollo humano sustentable desde el ámbito municipal”), tratan el tema del desarrollo humano como factor sistémico de la planeación municipal, considerando la centralidad de la persona en sus derechos integrales, su felicidad, el desarrollo armónico y el medio ambiente. Para ello proponen un modelo de desarrollo humano sustentable que está orientado al progreso, a la libertad y a la reivindicación de la dignidad humana.

En el apartado *Gerencia y gestión pública municipal*, Carlos Gómez Díaz de León y Cynthia Arroyo Rivera (“La Nueva Gestión Pública Municipal: hacia un modelo de gobernanza democrática”), señalan los aspectos básicos de la gobernanza democrática y al mismo tiempo establecen propuestas sugerentes para que los gobiernos municipales aumenten su capacidad de acción mejorando las políticas públicas y ampliando su agenda de gobierno. Por su parte, José Ortega González (“Necesi-

dad de continuar la evolución del ramo 33, aportaciones federales)” al referirse a las aportaciones federales del ramo 33, afirma que estos recursos representan un avance importante del sistema federal por su contribución en la ampliación de los bienes y servicios públicos municipales; sin embargo, es fundamental repensar las fórmulas de su distribución y al mismo tiempo presentar nuevas alternativas para incentivar la recaudación municipal. Afirma que estos recursos son fundamentales para la descentralización administrativa, por ello se deben mantener, pero utilizando nuevas fórmulas para el ejercicio eficaz de los mismos.

Por otra parte, Fernando Díaz Pérez (“Municipios de usos y costumbres. Naturaleza y formas de gestión. El caso de Altzayanca, Tlaxcala”) desarrolla el tema de los usos y costumbres y las formas de gestión municipal, con objeto de buscar mecanismos para la inclusión total en un mundo global, todo ello respetando los derechos históricos y proponiendo alternativas de gobierno para la integración de las comunidades indígenas.

Una de las graves carencias de los gobiernos municipales son sus sistemas de transparencia y rendición de cuentas, por ello Víctor S. Peña y Luis Efrén Ríos Vega (“De la transparencia al gobierno abierto. Una breve mirada a la esfera municipal”) proponen alternativas para integrar en los gobiernos locales sistemas de transparencia que permitan la gestión abierta de sus asuntos públicos. En esta misma vertiente, Octael Nieto Vázquez (“Transparencia y gestión municipal: una exploración empírica”) afirma que si bien los sistemas de transparencias ya están integrados normativamente, requieren de un proceso de asimilación social, que puede fiscalizar el ejercicio público; a lo anterior también propone esquemas de transparencia municipal, los cuales puedan evaluarse por medio de índices para determinar hasta dónde se está cumpliendo con la obligación constitucional de actuar de manera abierta ante el escrutinio público.

En la tercera parte del libro, *Alternativas para el desarrollo económico en el ámbito municipal*, Hazael Cerón M., J. Enrique Núñez e Ivette Sánchez (“El turismo como opción de desarrollo en municipios rurales y semi urbanos”) proponen esquemas de financiamiento municipal impulsando actividades turísticas aplicadas al ámbito local. Para ello sugieren interesantes actividades que desarrollen el turismo alternativo para los municipios rurales y el cultural para los urbanos.

Por su parte, Miguel Ángel Vite Pérez (“La economía de los servicios del municipio Morelia y la necesidad de su regulación urbana”) analiza la macroeconomía del sector de los servicios municipales bajo un caso de estudio como es la Zona Metropolitana de Morelia y demuestra que los nuevos esquemas de desarrollo económico pueden partir del ámbito local, pero para ello requieren conocer y adaptarse a las

condiciones del mundo global y a la forma como los Estados comercian. Este caso que es de carácter particular por la configuración del esquema nacional, puede emplearse como práctica de ejercicio para otros municipios.

En el siguiente apartado denominado la *Planeación urbana como herramienta de ordenación para las ciudades del futuro*, Georgina Isunza Vizuet (“Dinámica metropolitana, desarrollo inmobiliario e ingresos municipales en el Estado de México”) analiza la transformación inmobiliaria en el ámbito local del Estado de México y los riesgos contraídos derivados del afán de obtener ingresos ofreciendo suelo urbanizable. Esta acción en su opinión no ha generado los beneficios esperados, puesto que la captación del impuesto predial no ha logrado mayor autonomía financiera de los municipios y en cambio aumentaron las demandas de los servicios públicos de los nuevos residentes, por ello propone nuevos esquemas de regulación que permitan corregir las disfuncionalidades.

Por su parte, Gabriel Calderón y Héctor Maldonado (“Gestión urbana, catastral y fiscal a nivel municipal: una herramienta para el crecimiento económico y el desarrollo local”) presentan alternativas para aumentar la captación de recursos derivados de la gestión urbana adecuados, así como a una política fiscal inmobiliaria funcional.

El quinto apartado, *Paz social y seguridad pública*, desarrolla un tema que es preocupante para todos los mexicanos, con fuertes implicaciones en el ámbito municipal y presenta alternativas para disminuir la inseguridad pública. Benjamín Méndez Bahena (“El municipio mexicano ante la inseguridad”) establece un parámetro general de la seguridad pública y hace énfasis en su diferencia en el plano local, sobre todo delimita las competencias y atribuciones en el tema en los tres niveles de gobierno. En este mismo orden de ideas, Marcos Pablo Moloeznik y Dante Haro Reyes (“Seguridad pública e institución policial en el municipio mexicano”) centran su trabajo en la labor de las policías locales y resalta su importancia como instituciones porque son el “primer rostro del Estado”, ya que estas corporaciones son las que se encuentran permanentemente en contacto con los ciudadanos. Al respecto señalan que los resultados en la materia no son alentadores, pero para ello presentan alternativas e ideas para mejorar la seguridad pública en el espacio local.

El último apartado, *Nuevos debates para los gobiernos locales*, Ricardo Aparicio y Nayelli Salgado (“La pobreza en los municipios de México, un enfoque multidimensional”) presentan un diagnóstico de la pobreza, ello con el fin que los funcionarios públicos municipales conozcan de mejor manera el fenómeno y puedan hacer sus propias valoraciones que serían útiles al Distrito Federal desarrollado por Eduardo Santillán Pérez (“Municipalización del Distrito Federal: apuntes para el debate”)

y que propone modificar el esquema actual y darle mayores certezas de operación y competencias normativas similares a los municipios. Finalmente concluimos el libro con la participación de un tema global del ámbito municipal, en donde David H. Corrochano (“El marco de la gobernanza y la participación local en España”) propone aumentar los estudios y análisis en materia de gobernanza local para optimizar la producción normativa y aumentar la participación ciudadana en el ámbito municipal.

Es interesante resaltar que el libro es producto de las políticas de investigación desarrolladas por el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (CIECAS-IPN) a través de la Maestría en Economía y Gestión Municipal (MEGM), con el apoyo de los programas de impulso a la investigación de la Secretaría de Investigación y Posgrado (IPN).

El proyecto de publicar este libro nació como producto de una reunión de trabajo entre el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la MEGM, en donde se buscaron alternativas viables para fortalecer las acciones interinstitucionales, pero sobre todo exponer una serie de temas útiles y funcionales para los gobiernos municipales.

Finalmente, el coordinador del texto está convencido de que la profesionalización del estudio de la administración pública municipal se debe concentrar en múltiples campos de la vida social, para comprender –como lo afirma Heady– el alcance global con una dimensión del tiempo, del realismo y de la mutación constante, “capacidad para explicar lo que ha sucedido, lo que está sucediendo o lo que está por suceder”. De esta forma, culmina, la toma de decisiones tendrá mejores resultados.



Agenda Glocal

Síntesis del Segundo Informe del Consejo Directivo 2010-2013

M. en C. Mauricio Valdés Rodríguez

Presidente

El 31 de enero de 2013 tuvo lugar el Segundo Informe del Consejo Directivo 2010-2013 y la Asamblea de Asociados ante la presencia del C. Gobernador del Estado de México, Eruviel Avila Villegas.

El informe fue presentado por el Presidente del IAPEM, M. en C. Mauricio Valdés Rodríguez; enseguida se presenta una síntesis de las actividades realizadas.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Normatividad

El fortalecimiento de nuestro Instituto ha sido objetivo permanente de este Consejo Directivo. Hemos avanzado en el desarrollo de su normatividad interna. El Manual de Organización; su Reglamento Interior; Reglas de Operación para la prestación de Servicios de Consultoría, Asesoría y Asistencia técnica, son documentos con los que hoy contamos. Próximamente se contará con: el Manual de procedimientos, el Código de ética y el establecimiento de políticas para cada una de las coordinaciones que lo integran.

Vinculación

Nuestro Instituto amplió su relación con diversas instituciones que forman parte o son afines a la Administración Pública. Para concretarlo se signaron 19 convenios de colaboración.

Mención particular merece el acercamiento de la Embajada de Haití con nuestro Instituto.

Asociados

A la fecha, contamos con 169 asociados regulares. Un recuento histórico de las personas que han formado parte como asociados del IAPEM, refleja que 553 servidores públicos, académicos, investigadores y estudiosos de la Administración han transitado por nuestra institución. Estamos realizando un proceso de acercamiento con quienes han participado para incrementar el padrón de asociados regulares.

Participamos en la Reunión del Sistema INAP en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

De igual manera, en el xxx Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, en Mérida, Yucatán.

Durante el desarrollo de este último encuentro, el IAPEM fue inscrito al Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), que realizó su Segunda Reunión Plenaria en forma simultánea. Esta afiliación permitirá contribuir a la atención de los retos locales de la Administración Pública desde una visión regional latinoamericana.

INVESTIGACIÓN

Las labores de investigación desarrolladas por el IAPEM giran en torno a:

- Seguridad ciudadana y Prevención del delito
- Reforma Municipal
- Transporte y Movilidad urbana
- Administración Electrónica
- Ética y Valores del Servidor Público
- Elaboración de Índices e Indicadores

En este mismo ámbito, el Instituto se involucró en la búsqueda de una mejor gestión de gobierno a través de propuestas y acciones concretas, entre ellas:

- La continuación del programa Talentos Universitarios. preparándolos para su incursión al mundo laboral, al adquirir experiencia y apoyándolos a través de una beca otorgada por el gobierno estatal.
- La colaboración en el marco del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), con los ayuntamientos de Metepec y Chicoloapan.
- Foros para el Plan de Desarrollo del Estado de México. Convocados por el gobierno del Dr. Eruviel Ávila Villegas, a través de la Secretaría General de

Gobierno, evento en que se organizó la mesa “Desarrollo Institucional del Municipio Mexiquense”.

CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

El plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 ha establecido la prioridad de impulsar al municipio. Su intención es hacer del Gobierno del Estado de México un Gobierno Municipalista. Este es uno de los Ejes Transversales impulsados por el Gobernador, Dr. Eruviel Ávila Villegas.

Esta visión es la esencia del IAPEM. Entre nuestras funciones está capacitar y actualizar a los servidores públicos, estatales y municipales; y entre nuestras líneas programáticas la Profesionalización para el Servicio Público.

Diplomados

Se realizaron quince diplomados en las modalidades presencial y semipresencial, que implicaron mil 656 horas de capacitación con la participación de 400 servidores públicos.

Seminarios y cursos

- Programa de Inducción para Legisladores Federales y Diputados Locales Electos por el Estado de México 2012-2015.
- Programa de Inducción para Presidentes Municipales Electos del Estado de México 2013-2015.
- Programa de Capacitación para Autoridades Municipales 2012.
- Programa de Capacitación Anual con diversas instituciones.

Certificación

Durante este periodo, el Centro de Gestión de Competencias del IAPEM inició sus actividades.

Se colaboró con la Coordinación de Administración y Finanzas del ISEM para la certificación de su Sistema de Gestión de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2008

Se abrieron los Diálogos de Instituciones de Profesionalización en el Estado de México.

Con el propósito de unificar experiencias, información y recursos disponibles para la profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales tanto de confianza como sindicalizados, se continuó participando en este mecanismo coordinador. El Diálogo permitirá lograr un esfuerzo conjunto de capacitación y

profesionalización de los servidores públicos que redunde en el mejor desempeño de la función pública.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

En este rubro se cumplieron acciones en tres ámbitos:

Infraestructura institucional

- Consolidación del servicio de Red de Voz y Datos Institucional
- Incursión de internet bajo esquema de enlace dedicado
- Calidad certificada en el servicio de internet
- Respaldo de información conforme protocolos de seguridad informática
- Integración de nuevas tecnologías de almacenamiento sobre conceptos de nube.

Nuevo portal institucional

- Implantación del nuevo portal desarrollado sobre el concepto modular. Contiene proyectos institucionales como IAPEM-TV, biblioteca virtual (todas las publicaciones están disponibles) noticias, enlaces y eventos, entre otros.
- Desarrollo e implantación del módulo de educación a distancia Aula Virtual IAPEM
- Fortalecimiento del Sistema de Gestión Interna (Intranet) con la incorporación del módulo de seguimiento de actividades institucionales y el de agenda vía *web*

Proyectos

Con la colaboración de instancias públicas y privadas líderes (Intel, CISCO, Blackberry) se iniciaron proyectos. Estos proyectos contribuirán al fomento e inclusión de las TIC en la entidad y la disminución de la brecha digital; fomentar la modernidad y la integración a la Sociedad del Conocimiento; así como apoyar el seguimiento de índices de competitividad.

CONSULTORÍA

El Instituto se ha enfocado además a desarrollar el ámbito de la Consultoría, a través de: acciones para la detección de necesidades; invitación a Asociados para formar parte del Padrón de Consultores; conformación de una base de datos de profesionales y empresas consultoras; y proyección del servicio en su modalidad virtual.

EDITORIAL

El acervo bibliográfico se incrementó con seis libros y cuatro números de la *Revista IAPEM*.

DIFUSIÓN

El IAPEM ha impulsado la creación y consolidación de un medio de información y difusión propio: el canal de televisión.

El IAPEM organizó y participó en diversos eventos.

Los libros presentados en este periodo son:

- *Participación Política y Agenda de Gobierno*
- *Los Mártires de Toluca*
- *Cuadernos de la Serie Ética para los Servidores Públicos*
- *Tomo II. Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada, de la obra 200 años de Administración Pública Centralizada, de la obra 200 años de Administración Pública en México*
- *México y sus Gobiernos Estatales: Dimensión de su Administración y Resultados de Gerencia Pública*
- *Pasado y Futuro Latinoamericano. Enseñanza Centroamericana.*
- *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*
- *Gobernabilidad y Gobernanza, en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*
- *Administración Pública en Gran Bretaña*

La difusión de la actividad editorial del IAPEM fue ampliada con la presencia en cinco Ferias del libro.

Semana de la Administración Pública

Para conmemorar el 39° aniversario de la fundación de nuestro Instituto, del 13 al 17 de agosto se realizó la **Semana de la Administración Pública** en diferentes sedes del Estado. Se contó con la asistencia de más de 2 mil 400 interesados.

Premio Bienal IAPEM 2012

En ceremonia realizada en el Aula Magna de la UAEM, con la distinguida presencia del Gobernador del Estado, Dr. Eruviel Ávila Villegas, se entregaron los premios

y reconocimientos a los ganadores del certamen: Ramón Fernández Mejía por su trabajo “El papel de la Contraloría Social en el programa federal Vivienda Rural. El caso de San José del Rincón, Estado de México”; y tres menciones honoríficas otorgadas a los doctores Victorino Barrios Dávalos, Enrique Aveytua Oñate y José Luis Estrada Rodríguez.

SISTEMA ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Se dio continuidad a las acciones para que el ejercicio de los recursos sea austero y racional, dando prioridad a la atención de las actividades sustantivas. Se entregaron las cuentas con transparencia.

Por último se culminó con el Mensaje del presidente del IAPEM, M. en C. MAURICIO VALDÉS RODRÍGUEZ, quien agradeció al Gobierno del Estado de México, a los asociados del Instituto y a los integrantes del Consejo Directivo y colaboradores por el esfuerzo de alcanzar estos resultados.

De igual manera agradeció a las personas que apoyaron en diferentes actividades y a los medios de comunicación.

Finalizó: “Hoy en día, tenemos nuevos retos en los diversos proyectos que emprenderemos, los cuales llevaré a cabo con la firme convicción y voluntad de seguir siendo parte de esta noble Asociación”

PALABRAS FINALES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO, DR. ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS

El gobernador del Estado de México, Dr. Eruviel Ávila Villegas, quien fue nombrado en esta Asamblea como Presidente honorario del IAPEM, dirigió unas palabras enfatizando los logros de la Institución y felicitó al presidente, Mtro. Mauricio Valdés, por la claridad, la forma didáctica de presentar su informe y particularmente por los logros obtenidos, y le dirigió a nombre del Gobierno del Estado una cálida felicitación.

Se dijo orgullosamente integrante del Instituto y agradeció el honor de ser nombrado como Presidente honorario de un IAPEM que ha sido punto de encuentro y reflexión con historia y visión de futuro, le reconoció a su presidente su trayectoria política y administrativa y en especial la importancia de involucrar a los jóvenes.

Hizo mención de la *Revista IAPEM* que consolida y reconoce al Instituto, de la capacitación a los servidores públicos municipales y del trabajo en equipo donde se logra más con visión regional.

Se requiere, enfatizó, una Administración Pública regional que detone el desarrollo de cada zona y aprovechó para anunciar la nueva modalidad de su gobierno que será itinerante con varias actividades y reuniones en las regiones, acompañado de todo el gabinete estatal para efectuar cambios profundos, diseñar políticas incluyentes, así como en obras de zonas metropolitanas.

El Gobernador del Estado terminó diciendo que la tarea que nos compromete a todos es mejorar la vida de la gente; ahí, señaló, “la labor del IAPEM es fundamental”.



Normas para la presentación de Originales de la *Revista IAPEM*

- **Título:** No más de cuatro o cinco palabras. Un máximo de 150 caracteres. Si el título necesita de un concepto más largo, es mejor agregar un subtítulo

- **Autor:** Se debe indicar el nombre completo, máximo título alcanzado, nombre completo de la institución donde se desempeña y sus siglas, en caso de tenerlas, en paréntesis; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web* (personal e institucionales).

- **Abstract:** Se debe indicar el concepto; en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).

- **Palabras clave:** Se debe indicar el concepto; en español y en inglés no más de seis en cada idioma.

- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) para poder adecuar el texto a la versión digital, fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. No se deben usar las funciones automáticas del *Word*, se requiere un texto simple, se usarán sólo las hojas en orientación vertical, lo único permitido es usar cursivas y negritas, no poner número de página en las páginas

- **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 multidisciplinar de la audiencia de la Revista. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis o en una nota al pie. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas de la Real Academia (2010) y no a las de otros idiomas.

- **Introducción:** Breve.

- **Desarrollo:** La orientación del tema debe ser atemporal; cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberá

poner en el lugar correspondiente dentro del texto, en paréntesis, un título que corresponda a la imagen por usar, de manera abreviada (Ejemplo: (Mapa concpon-Sem) de imágenes: ver Imágenes).

- *Conclusiones*: Con lo relevante del artículo.

- *Imágenes*: Se entregarán en un archivo por separado en el formato *jpg* con resolución mínima de 300 dpi únicamente, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado de preferencia el archivo original, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación o algo por el estilo. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado arriba mencionado, que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg).

- Por respeto a los derechos de autor, pueden ser utilizados exclusivamente aquellos elementos gráficos creados directamente por el autor, aquellos para los cuales el autor posea los derechos, aquellos de dominio público o aquellos de licencias libres (*Creative Commons*).

- *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: GuerreroBuen gobierno.doc).

- Referencias a las fuentes y notas: las llamadas de notas deben ponerse manualmente. 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, también se usa sólo poner la inicial del nombre, pero si se considera para efectos de claridad, se pondrá el nombre completo del autor para que el lector lo reconozca con mayor rapidez) o la institución responsable.

2. Año de la publicación.

3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo (todos los títulos se subrayan o se escriben en cursivas).

4. Título de la serie o del volumen individual, si fuera el caso.

5. Edición, siempre y cuando sea otra diferente a la primera.

6. Editorial.

7. Lugar de publicación.

8. Número de páginas (optativo).

Un autor:

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Ariel Social, Barcelona.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro. Una nueva planeación estratégica fundada en valores*, Mc Graw Hill, México.

Editor(es):

López Segrera, F.; Grosso J. L.; Mojica, F. J.; Didrikson, A.; Muñoz, M. R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, Miguel Angel Porrúa editor, México.

Patrocinado por una institución(es) corporación(es) u organización(es):

World Future Society, 2004, *Special report, Forecasts for the next 25 years*, The futurist, USA.

Series:

Guardño, R., 2004, "Prospectiva para todos. Construcción de escenarios", *Working Papers No. 1*, UNAM/FCPyS, México.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., 1998, "Visión del mundo en el próximo milenio", en *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Mojica, F. J. (ed.), Alfaomega, Colombia.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Océano, Barcelona.

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.

3. Título del artículo (señalado por una sola comilla).

4. Título de la publicación (subrayado o en itálicas).

5. Número del volumen.

6. Número de la publicación.

7. Páginas entre las cuales está el artículo.

Artículo de periódico: Salazar, A. M., 2005, "Descifrando mensajes", *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Ponencia: Montañana, A., 2004, "Prospectiva como un arte", *Simposium Prospectiva: política social y tecnocientífica*, México D. F., noviembre.

Trabajo inédito: Alvarez, J., (2008), "Atención psicológica a familiares en crisis. El caso de la discoteca *News Divine*", PAPER.

Artículo de revista: Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para material multimedia que no sea libro: Los datos que se requieren son los mismos que se registran para un libro, indicando el formato al final del nombre si es grabación, video, archivo de cómputo, etcétera.

El día después de mañana (THE DAY AFTER TOMORROW) (video), 2004, Twentieth Century Fox, producción

de Centropolis Entertainment/Lions Gate /Mark Gordon Company.

Para fuentes electrónicas: Pueden incluirse fuente 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.
3. Título de la publicación en cursivas.
4. Editorial u organización.
5. Tipo de formato (*web, blog, chat*, periódico, revista o newsletter, PDF).
6. Se anota disponible en nombre o dirección del sitio en internet.
7. Por último, consultado el... con la fecha de consulta del documento.

Ejemplo: Baena Paz, G., 2004, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, DGAPA/UNAM/Subnodo Futuro México, CD, también disponible en línea en: www.wfsf-iberoamerica.org, consultado el 5 de septiembre del 2011.

Si no hubiera autor el título, se usa como el primer elemento de la cita. Ejemplo: Millenium Project, *Estudio de Cuestiones éticas del futuro Segunda Ronda*, 2005 (computer file PMP), disponible en línea, <http://www.acunu.org/millennium/ethics-rd2.html>, consultado el 10 de noviembre del 2006.

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. Esta puede aparecer al final de una oración y antes del punto final.

Alternativamente, el apellido(s) del autor pueden ser integrados dentro del texto seguidos por el año de la publicación entre paréntesis.

NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

Ejemplos de distintas formas para citar: Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998).

Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998, p. 3).

Gabiña (1998) dice que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

Gabiña (1998, p. 3) ha expresado que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS
APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.



Políticas Editoriales

Revista IAPEM

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, con ello, 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 DF/Estado de México.

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados, así:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

Sección trabajos de investigación

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, pero enfocándose principalmente en los procesos metodológicos, epistemológicos, éticos de dicho proyecto referido a la administración pública o disciplinas afines. En todos los casos se presentarán trabajos originales. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

Sección Artículos de reflexión y análisis (arbitrada)

c) 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. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

d) Artículo de revisión bibliográfica: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con temas de administración pública, gobierno y política, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 40 referencias. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

En todos los 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 dos páginas y no mayor a tres (1,000-1,500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección Numeralia (no arbitrada)

Su extensión será de dos a tres páginas (1,000-1,500 palabras).

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.

Espacios para publicidad en la revista del IAPEM están disponibles, siempre y cuando estén de acuerdo a la naturaleza de la revista y a los intereses de los lectores.

Sobre su estructura editorial

La *Revista del IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son:

- a) Actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (des-de 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 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, 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, 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 hechos 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 ningún 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
Diciembre de 2013



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO DIRECTIVO 2010-2013

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Eduardo Gasca Pliego

Tesorero: Erasto Martínez Rojas

Consejeros

Nelson Arteaga Botello, María Elena Barrera Tapia, Gilberto Cortés Bastida,
Miguel Ángel Cortéz Alarcón, Alfredo del Mazo Maza, Eriko Flores Pérez, Ernesto Nemer Álvarez,
Roberto Padilla Domínguez, Francisco J. Pantoja Salinas, José Alejandro Vargas Castro

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo (*in memoriam*),
Miguel Ángel Cruz Guerrero (*in memoriam*), Jorge Guadarrama López, Carlos Hank González (*in memoriam*),
Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez (*in memoriam*),
Ignacio J. Hernández Orihuela, Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta,
Alberto, Mena Flores (*in memoriam*), Víctor Manuel Muhlia Melo, 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),



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO**

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Eduardo Gasca Pliego

COMITÉ DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Presidente: Eriko Flores Pérez

Vocales: Arturo Huicochea Alanís, Edgar Hernández Muñoz

COMITÉ EDITORIAL Y DIFUSIÓN

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Julián Salazar Medina, Carlos Arriaga Jordán, Roberto Moreno Espinosa, Miguel Ángel Márquez

COMITÉ DE ASOCIADOS

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Aurelio Robles Santos, Soraya Pérez Munguía

COMITÉ DE LEGISLACIÓN

Presidente: Samuel Espejel Díaz González

Vocales: Armando Garduño Pérez, Sergio Mancilla Guzmán

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Secretaría Ejecutiva: Roberto A. Rodríguez Reyes

Coordinación, Capacitación y Desarrollo Profesional: Constanza Márquez Aguilar

Coordinación Comunicación y Editorial: Raiza Dayar Mora

Coordinación Consultoría: Adriana E. Bazán Trousselle

Coordinación Técnica: Rocío Medina Sastré

Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México.
Se terminó de imprimir el 15 de abril del año 2013
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.