

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado
Andrés Caso Lombardo *(In memoriam)*
Miguel Ángel Cruz Guerrero
Carlos Hank González *(In memoriam)*
Jorge Hernández García
Filiberto Hernández Ordóñez *(In memoriam)*
Ignacio J. Hernández Orihuela
Jorge Laris Casillas
Jorge Guadarrama López
Raúl Martínez Almazán
Arturo Martínez Legorreta
Alberto Mena Flores *(In memoriam)*
Víctor Manuel Mulhía Melo
Guillermo Ortiz Garduño *(In memoriam)*
Juan Carlos Padilla Aguilar
Ignacio Pichardo Pagaza
Roberto Rayón Villegas
Adalberto Saldaña Harlow
Gerardo Sánchez y Sánchez
Gregorio Valmer Onjas
Raúl Zárate Machuca

Consejo Directivo 2010-2013

Mauricio Valdés Rodríguez
PRESIDENTE
Eduardo Gasca Pliego
VICEPRESIDENTE
Francisco Javier Funtanet Mange
TESORERO
Nelson Arteaga Botello
María Elena Barrera Tapia
Gilberto Cortés Bastida
Miguel Ángel Cortez Alarcón
Alfredo del Mazo Maza
Eriko Flores Pérez
Ernesto Nemer Álvarez
Roberto Padilla Domínguez
Francisco J. Pantoja Salinas
José Alejandro Vargas Castro
CONSEJEROS
Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Mauricio Valdés Rodríguez
PRESIDENTE

Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

José Luis Palacios Arzate
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Constanza Márquez Aguilar
CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN

Celia Martínez Paulín
CENTRO DE DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Adriana E. Bazán Trousselle
CENTRO DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y
DIFUSIÓN

COORDINADORES

Roberto A. Rodríguez Reyes
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Francisco Velasco Zapata
GESTIÓN



Edición

© **Revista IAPEM**

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74
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,
(diciembre 2011)

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.

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
VOCALES

Carlos Arriaga Jordán
Roberto Moreno Espinosa

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El mundo actual es la combinación de situaciones caóticas que reflejan cómo los acontecimientos y hechos se enlazan hasta configurar condiciones de vida que oscilan entre las crisis, las tensiones y los cambios.

Las crisis como fenómenos estructurales, demuestran que ciertas formas de vida llegan a su agotamiento, con lo cual los sistemas sociales, políticos y económicos ingresan a fases de renovación y desafío que se han de gobernar con eficacia.

Las tensiones derivan de situaciones que son producto de las contradicciones dadas en la sociedad y las economías públicas, se desenvuelven cada vez más, en condiciones de mayores desajustes que dañan la vida privada, pública, social y política. Esto ocasiona contradicciones entre la acumulación de la riqueza material y las formas en que se distribuyen beneficios sociales que, ante la restricción de recursos, se han convertido en bienes escasos.

Los cambios apuntan por la senda que refleja cómo emergen nuevas energías, actores y sistemas que dan vida a los procesos que conllevan a que la sociedad y Estado establezcan sistemas de cooperación que involucran a la esfera privada y pública, al enlazar respuestas institucionales ante la demanda creciente de los problemas públicos.



Un reto de los sistemas institucionales contemporáneos es conjugar el progreso con formas de equidad que satisfagan a las personas y los grupos de la sociedad civil para asegurar la gobernabilidad de las democracias. Para los sistemas institucionales públicos, conjugar el imperativo de producir con las exigencias sociales que han de producir ventajas colectivas, es una de las tareas de gobierno más complejas, porque de esa pericia depende en buena medida la eficacia de la gobernabilidad democrática.

Cuando las economías no tienen crecimiento y prosperidad, disminuyen las oportunidades para mejorar las condiciones de vida y por tanto, los Estados tienen dificultades para asegurar la eficacia en la tarea de gobernar, ya que los contrastes entre las personas, los grupos y los países se intensifican hasta llegar a situaciones de polarización. Hoy gobernar implica cuidar los equilibrios dinámicos, aprovechar con inteligencia los recursos escasos, distribuir beneficios sociales y asegurar que la inclusión sea el modo de vida más efectivo para evitar que aumenten la marginación y la desigualdad tanto social como económica y política. Hoy gobernar pone a prueba capacidades de dirección política para conseguir la estabilidad social y económica en situaciones en las cuales no existen los mejores rendimientos para fortalecer los sistemas de intercambio que mueven el capital, la tecnología, los mercados y la prosperidad de las personas.

Hoy el mundo tiene numerosos acontecimientos que ponen a prueba la eficacia de la capacidad de gestión de los Estados para atender, procesar y solucionar los

problemas colectivos, dado que rebasan las fronteras nacionales para dar lugar a parte de la agenda mundial de requerimientos que impactan las relaciones económicas y políticas. Por un lado está la crisis de la deuda que agobia a países como España, Estados Unidos de Norteamérica, Grecia, Italia, Portugal e Irlanda. La insolvencia ha llegado a puntos críticos como el caso de Grecia, país que vive en lo fundamental, de los préstamos que han negociado en su favor tanto Alemania como Francia. Internamente el país helénico no tiene capacidad de pago y su economía está casi paralizada, acompañada de un desempleo serio por ejemplo, a nivel del sector público, se han dado de baja a casi 33 mil trabajadores.

Las protestas sociales irrumpen la calle entendida como el espacio público donde se expresan las inconformidades y la irritación política ante la falta de respuestas que desactiven los conflictos. La mano dura de los cuerpos policíacos en Grecia, es la forma con que se intenta apaciguar el descontento social, pero nada indica que sea una medida eficaz, aceptada y duradera para que normalidad retorne como un modo de vida que es deseable y necesario para ventaja de los Estados y los gobernados. Los Estados endeudados viven condiciones en las cuales hay suspicacia para que remonten las tensiones que enfrentan. Pareciera que los sectores financieros son los que imponen las políticas que en la actualidad agobian a los sectores sociales más desfavorecidos y que reducen la capacidad de maniobra de los Estados, disminuyendo las oportunidades que puedan tener para remontar lo adverso de las situaciones que enfrentan con base en condiciones propias y externas.

Ha crecido en las sociedades industrializadas el movimiento de los indignados que tiene su origen en el distrito financiero más importante del mundo occidental como es Wall Street. Incluso, se acusa a esos sectores de codiciosos porque no cejan en el objetivo de que los recursos públicos sean para pagar las deudas financieras de los bancos y con ello se reduce la cuantía de los mismos para destinarlos a los beneficios sociales. Ese movimiento indica que los resultados de gobiernos no tienen grado de aceptación desde el momento en que la calle se ha convertido en el espacio de las protestas y los rechazos hacia las políticas públicas que imponen restricciones en el modo de vivir de los gobernados.

El prestigio de los Estados se acentúa en la medida que los indignados no cesan en el objetivo de luchar por revertir las condiciones desfavorables de vida que agobia a grupos que padecen formas de exclusión social y política ante la distribución vertical de los recursos escasos que se canalizan al rescate de países con dificultades financieras y al rescate de bancos en quiebra. La lucha entre las políticas conservadoras más orientadas al mercado y las políticas distributivas que se reclaman en todo el mundo es parte de la lucha por el poder. No se trata solamente de cuestiones técnicas, sino de decisiones políticas que toman los jefes de Estado y los responsables de las finanzas, tomando en cuenta las presiones de toda índole. En el fondo se trata de imponer proyectos de vida con la fuerza del Estado y ello refleja cuáles son las fuerzas más activas y mejor organizadas para tomar la delantera en las decisiones públicas.

La lucha entre conservadurismo y los proyectos sociales es parte del reacomodo del poder que se desarrolla en el plano mundial y regional. Es un asunto de relaciones de poder que se manifiestan con intensidad en los espacios colectivos y que influyen su destino en el desempeño de los Estados y en la aceptación o el rechazo a las clases políticas que son las responsables de adoptar las decisiones “amargas” e impopulares. El capital político de los Estados está en juego de manera permanente. Oscila entre la popularidad y la necesidad de adoptar políticas restrictivas. En este sentido, no tienen punto de reposo y deben adoptar las que exige la administración del poder, el cual se relaciona con las fuerzas activas de la sociedad civil.

Las protestas contra la falta de oportunidades y relaciones de equidad a favor de los grupos sociales, está en aumento. Los Estados no aciertan a frenar la desigualdad que conduce en algunos casos a la pobreza y la exclusión social como es el caso español. Europa vive momentos de alto riesgo con el endeudamiento de los Estados y genera incertidumbre que reproduce conductas fincadas en la desconfianza para pensar en la recapitalización bancaria para tener recursos que puedan prestarse a los gobiernos en problemas. Hay riesgo que los desequilibrios en las balanzas de pagos y la paridad de las monedas tienden a agudizarse si no se aplican correctivos que generen confianza a los mercados y a los inversionistas.

Los recursos insuficientes para “salvar a los países en problemas de deuda,” enfrenta incluso a los Estados

Unidos con el Fondo Monetario Internacional. Para el gobierno estadounidense hay recursos para disponer de los mismos; para el Fondo Monetario Internacional podrían no ser suficientes. Esta situación no es sólo técnico – financiera, sino de carácter político, ya que tienden a provocar reacomodos en el universo financiero y monetario, al grado que el Ministro de Finanzas de Brasil ha propuesto que los países que integran el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) podrían aportar recursos al capital del Fondo Monetario Internacional para tener mayores reservas financieras a utilizar en los rescates.

La reestructuración del poder entre los países desarrollados y el de los BRIC ingresaría a otra fase en el desarrollo del máximo organismo financiero y monetario que, desde luego, tiene que resolverse en razón de las cuotas de poder que estructuran las relaciones del poder mundial. Como respuesta a éste planteamiento, los directores de los bancos centrales y los Ministros de Finanzas se inclinan para que el FMI tenga más recursos sin la intervención del BRIC. En contra de la medida para reacomodar el poder financiero a nivel mundial destaca la acción del Ministro de Alemania Wolfgang Schaeuble, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos Timothy Geithner y el Primer Ministro de Rusia, posición que avala el Ministro de Finanzas de Francia Francois Baroin.

La conservación del poder por parte de los decisores más conspicuos del mundo político caracteriza a la actual crisis financiera, la cual amenaza con extenderse a toda la Unión Europea y el riesgo de la misma está

latente para que invada con mayor intensidad al resto del orbe. La crisis financiera forma parte de cuotas de poder que se han reestructurado para evitar que otros actores sobre todo del mundo emergente, ingresen al núcleo de las decisiones cupulares. El problema de la deuda pública está provocando que incluso Banco Santander por voz de su presidente Emilio Botín haga declaraciones precisas en el sentido siguiente “Es posible que algunas entidades especialmente afectadas por la crisis de la deuda pública griega o de los mercados en general, requieran una base más amplia de capital. Pero no debe forzarse una recapitalización indiscriminada de la banca europea sin resolver de forma definitiva el problema de la deuda pública” (Excelsior, Sección Dinero,19/10/2011).

En este número se analizan temas relacionados con las debilidades fiscales del Estado mexicano, la importancia de las políticas en la cooperación descentralizada, la innovación en los gobiernos locales, la tensión entre innovación gerencial o adaptación burocrática, la rendición de cuentas en el espacio público y el perfil de la gobernanza contemporánea a partir del vínculo entre asociaciones públicas y privadas.

Contenido

| | |
|---|------------|
| Artículos | 13 |
| Fiscalidad fracturada en el Estado mexicano: | 13 |
| <i>Debilidades y riesgos</i> <i>Alfredo Carlos Victoria Marín</i> | |
| Políticas públicas de cooperación descentralizada. | 75 |
| <i>Desde el gobierno local: Una construcción estratégica</i> <i>Corazón Raquel Lozano González</i> | |
| La innovación en los gobiernos locales. El caso de | 123 |
| <i>Agenda Desde lo Local</i> <i>Luis Alfredo Hernández Avendaño</i> | |
| ¿Innovación neogerencial o adaptación burocrática? | 157 |
| <i>Los límites de la reforma neogerencial de innovación gubernamental en México</i> <i>Iván Lazcano Gutiérrez</i> | |
| El espacio de la sociedad en el gobierno. | 189 |
| <i>Rendición de cuentas a través del espacio público para la generación de políticas públicas: Una mirada al Semáforo del Delito en Nuevo León</i> <i>Ana Cristina DahikLoor</i> | |
| La gobernanza y las asociaciones público-privadas: | 223 |
| <i>Alcances y límites en la generación de valor público</i> <i>Manlio Felipe Castillo Salas</i> | |

| | |
|--|------------|
| Agenda Glocal | 243 |
| Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil | 243 |
| Numeralia | 285 |
| Infraestructura del Sector Comunicaciones en el Estado de México | 285 |
| Reseña de Libro | 289 |
| Carlos Hank González: el amigo, el gobernante y el político. Reseña de tres facetas del profesor <i>Rodolfo Téllez Cuevas*</i> | 289 |
| Criterios para colaborar en la Revista IAPEM | 295 |
| Revistas de interés | 299 |

Fiscalidad fracturada en el Estado mexicano: Debilidades y riesgos

Alfredo Carlos Victoria Marín*

Abstract

El documento presenta los problemas fiscales del Estado mexicano, los cuales limitan su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas orientadas a superar los problemas de desigualdad y atraso en el país, una situación que es más compleja de ser tratada con éxito, debido a que el incremento de la deuda pública del gobierno central, alcanzó proporciones de riesgo que impiden la viabilidad del crecimiento económico y el desarrollo social en un momento en que el aumento de la pobreza y la exclusión social no disminuyen, por lo tanto la calidad de vida de la sociedad no está garantizada, otro serio problema es la evasión de impuestos que daña el volumen disponible de recursos públicos escasos y por lo tanto, prevalece sobre las oportunidades para que la economía en su conjunto, comparta el objetivo social de lograr metas impulsadas por la fuerza de las estrategias que promuevan mejores condiciones de vida para fortalecer la equidad y el progreso en beneficio de los gobernados.

Palabras clave: debilidad fiscal, deuda pública, gestión improductiva y desarrollo social.

The paper presents the Mexican State's fiscal problems, which limit his ability to design and implement public policies aimed at overcoming the problems of inequality and backwardness in the country, a situation that is more complex to deal with success, due that the increase in central government public debt, reached proportions of risk that hinder the viability of economic growth and social development at a time that the increase of poverty and social exclusion do not decrease, therefore the quality of life society is not guaranteed, other serious problem is tax evasion damaging the available volume of scarce public resources and therefore overrides the opportunities to get the economy as a whole, as achieving social goal share driven with the force of strategies that promote better living conditions from strengthening equity and progress to the advantage of the governed.

Keywords: Fiscal weakness, public debt, unproductive management and social development.

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor de la Maestría en Hacienda Pública en el Instituto Hacendario del Estado de México.

Introducción

La economía es una ciencia social y el estudio de las finanzas públicas es una herramienta que ha de interpretar las consecuencias de las decisiones que toman los responsables de las instituciones hacendarias en el marco de la instrumentación de las políticas financieras y fiscales. No hay un estado fuerte sin finanzas sólidas. Se corre el riesgo de que la formalización en extenso, pudiera invalidar hechos o datos empíricos, lo cual la convertiría en ideología. Es más, la teoría económica neoclásica encuentra en México un terreno fértil de experimentación, la cual va contra los intereses y necesidades sociales, toda vez que el país a todas luces requiere de un banco central que fomente el crecimiento, el pleno empleo y la estabilidad de los precios internos. Es más, nadie ha explorado serenamente la posibilidad de federalizar el Banco de México, tomando como referencia del modelo de sistema de la reserva federal, el cual cuenta con 12 bancos, distribuidos a lo largo de Estados Unidos.

En este sentido, sigue quedando pendiente “cómo modificar un modelo de desarrollo que lleva implícita una estructura de desigualdad, discriminación, carencia de oportunidades y expectativas, así como una férrea imposición de un pensamiento casi único a escala planetaria”.¹ Ese es el principal reto de la fiscalidad mexicana, adaptar las mejores experiencias de economías emergentes, es decir, “voltrear la política económica casi al revés. Acercarnos a los mejores rasgos de la de Brasil, Chile, India y China. Privilegiar el crecimiento sin abandonar la estabilidad, fortalecer al Estado sin debilitar al mercado, impulsar el mercado interno sin abandonar la exportación, atacar la desigualdad sin matar los incentivos”.²

¹ Mario Luis Fuentes; “Los Jóvenes”, en México Social, No. 6, enero 2011, p. 51.

² Francisco Suárez Dávila, “Nuevo PRI ¿viejas ideas?”, El Universal, 10 de marzo de 2011.

Los costos sociales de una precaria fiscalidad sin duda remiten a la formación de un bloque histórico que pondere el papel del Estado como intérprete y ejecutor de los intereses nacionales. En este trabajo, planteamos dos objetivos modestos que son denunciar las fallas estructurales de la fiscalidad mexicana, que ha hecho de México un país con baja capacidad estatal³ para meter en zona de solución los temas vitales de la agenda pública, así como proponer algunas recomendaciones de política económica nacional e internacional para posibilitar un giro hacia un modelo económico menos excluyente y con mayor sesgo democrático.

Las finanzas públicas en su versión moderna han empleado de forma casi exclusiva para el análisis y verificabilidad la visión tecnocrática que han adoptado diversas corrientes del pensamiento económico estadounidense y anglosajón, y que han tenido gran acogida en el ámbito académico y hacendario de México.

Primera Parte

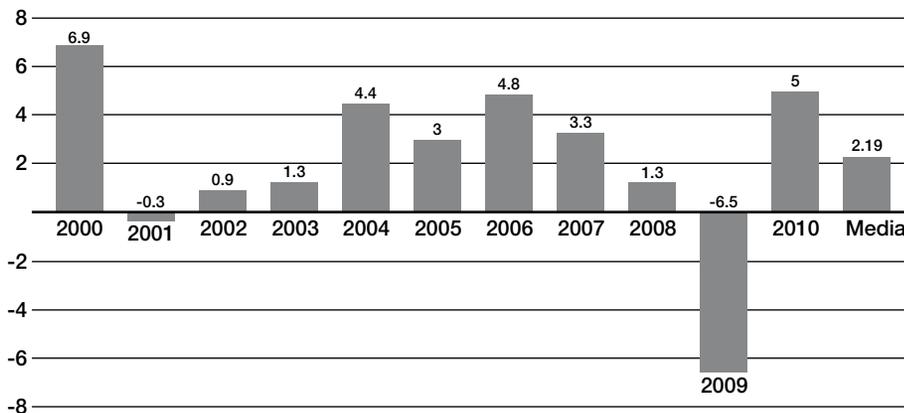
Hacienda Pública débil, Estado Mexicano débil

El fortalecimiento hacendario de México enfrenta serias restricciones macroeconómicas al finalizar el primer decenio del siglo XXI. Por un

³ Recientemente, la revista *The Economist* en su edición *The World in 2011*, dio a conocer los resultados del Índice del Economist Intelligence Unit (EIU's Index), el cual cubrió 163 países y cuya evaluación está basada en 12 indicadores que expresan la capacidad del estado para conducir sus funciones esenciales, las cuales son su edad, historia reciente de estabilidad, la seguridad de sus ciudadanos, el nivel de corrupción, el tamaño de la economía, el estado de derecho, la calidad de su burocracia, el control del gobierno sobre el territorio, la influencia externa, el grado de fragmentación étnica, cohesión social y confianza en sus instituciones públicas. México aparece dentro del ranking de países que cuentan con baja capacidad estatal, mientras que Chile y Costa Rica son las dos naciones latinoamericanas que cuentan con un alto grado de capacidad estatal. Países como Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela tienen un moderado grado de capacidad estatal. Véase Laza Kevic, "The state of the state", *The World in 2011*, *The Economist*, p.90.

lado, la tasa de crecimiento alcanzada en el periodo 2001-2010 que promedió 2.19%, socava la posibilidad de que los tres niveles de gobierno en su conjunto obtengan más participación en el ingreso nacional. La caída de la economía durante 2009 fue de -6.5%, es similar a la caída de -6.3% de 1995, año en que se produjo la peor crisis financiera del siglo XX, lo cual acentúa la precariedad fiscal de México (Gráfica 1).

Gráfica 1
México: Tasa de variación anual del PIB 2000-2010
(porcentaje)



Fuente: Informe Anual, Banco de México, varios años.

La macroeconomía abierta ha generado que fiscalmente los tres niveles de gobierno, pero sobre todo el ámbito local, no puedan crear condiciones de desarrollo endógeno y crecimiento económico. Los ingresos tributarios siguen estando en niveles del 10.5% del PIB, los cuales son insuficientes para financiar el gasto y el pago de la deuda pública del sector público. David Ibarra respecto al modelo de economía abierta a la mexicana ha señalado la magnitud del problema:

En el lapso que media entre 1982 y 2006, los gobiernos mexicanos no han acertado en concebir e instrumentar una reforma impositiva congruente con los enormes cambios implantados por la globalización y en las estrategias socioeconómicas nacionales. Los ajustes adaptativos han revestido un carácter pasivo y carente de equidad. Así, se eliminan de tajo los tributos al comercio exterior, se desgravan las regalías e intereses de las remesas al exterior y se reducen los impuestos directos, buscándose compensar las pérdidas fiscales con gravámenes indirectos y, a corto plazo, hasta con recursos de las privatizaciones que acentúan las desigualdades verticales del régimen tributario.⁴

La crisis financiera global de la primera década del siglo XXI, sin duda impactará el desempeño de las finanzas públicas federales y locales. Esta crisis financiera ha restringido la liquidez en las principales economías capitalistas, lo cual acentuará la recesión por el lado de la oferta como de la demanda en mayor o menor medida en todo el mundo. A pesar de que los estados capitalistas han intervenido con fondos públicos provenientes de los contribuyentes para rescatar a los bancos de inversión, aseguradoras y grandes empresas que especularon sobre bases insostenibles, cuyo rescate asciende a los tres billones de dólares,⁵ será insuficiente para reactivar el empleo y la producción global. Ahora los contribuyentes de las economías industrializadas, tendrán que asumir los costos de los rescates, los cuales generan secuelas de gran alcance, ya que apenas se le dará respiro a un sistema finan-

⁴ David Ibarra, "La oposición de la élite a tributar", en Nexos, septiembre de 2007, pp.28-29.

⁵ "Los contribuyentes subvencionarán los costes de la financiación de los bancos, también subvencionarán los dividendos de sus accionistas y las primas de su personal." Véase el artículo "Three trillions dollars later" en The Economist, 16 de mayo de 2006. Página web: http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13648968. Consultada el 26 de mayo de 2006.

ciero que no le apuesta al financiamiento de la inversión productiva, a la intermediación financiera y al mismo tiempo que se resiste a la regulación del Estado.

Los costos sociales para México lejos de atenuarse, seguirán profundizándose de manera permanente, debido a que el modelo económico neoliberal imposibilita que los circuitos fiscales y crediticios estén orientados al bienestar de las mayorías. Los resultados macroeconómicos no mienten. La actual crisis económica mundial y sus efectos nocivos, indican que México se encamina a cerrar la primera década del siglo XXI como otro decenio fallido para el desarrollo humano, con el riesgo de que el segundo decenio, se convierta en otro. Entre 1980-1990, la tasa de crecimiento económico fue del 1.1%, entre 1990-1999, fue del 2.7% y entre 2000-2006 apenas ha alcanzado 2.3%, cifras que exhiben el peor desempeño económico en la región de América Latina.

El raquítico crecimiento económico impide crear las fuentes internas de recaudación, lo cual se ha convertido en un incentivo perverso para que el gobierno le apueste de manera irresponsable al endeudamiento interno a través de la banca comercial extranjera. La tasa de crecimiento del PIB per cápita tan sólo entre 1999-2006 fue del 2.7%, la cual está por debajo de economías emergentes como China que ha sido del 8.3% e India que alcanzó 5.2%.⁶ Con este pobre desempeño económico y del ingreso per cápita, es difícil, por no decir imposible, que México pueda en el corto, mediano y largo plazo fortalecer su capacidad fiscal. En estas condiciones, la capacidad de ahorro de la economía, si de por sí era limitado, ahora será aun menor. El sector paraestatal de México cada vez está más reducido (en 2003 existían 207 empresas) y los circuitos del crédito están subordinados a las decisiones de las matrices

⁶ The World Bank, World Development Indicators, 2008.

foráneas, por lo cual no hay condiciones para fortalecer la capacidad productiva regional. De hecho, el sistema fiscal mexicano está subordinado a la banca comercial extranjera.⁷

Dado que la recaudación fiscal se realiza en los bancos, los legisladores federales y el gobierno, han creado la legalidad necesaria para inducir y obligar a que los contribuyentes hagan deducibles la función consumo a través de las tarjetas de crédito y de servicios a sabiendas de los riesgos que conlleva el apalancamiento personal con altas tasas de interés y comisiones bancarias, donde las instituciones crediticias en los hechos se convierten en una autoridad hacendaria paralela al Estado, con el beneplácito del mismo.⁸

La deuda pública interna del gobierno central de México ha crecido de manera desproporcionada, a tal grado que pudiera considerarse como una copia mal hecha del populismo de los años setenta. Entre 1970-1980, la tasa de crecimiento de la economía fue del 6.3% anual, donde la tasa de crecimiento de la inversión bruta doméstica alcanzó 8.3%, mientras que en el periodo 1980-1993, sobre todo a partir de la instrumentación del modelo neoliberal, fue del 0.1%.⁹

La deuda interna al final del periodo 2000-2006, llegó a un billón 500 millones de pesos, pero el crecimiento de la economía apenas fue del

⁷ La venta de Banamex a Citigroup durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006) imposibilitó que el gobierno cobrara impuestos por tan jugosas ganancias a los accionistas que habían sido beneficiados con los millonarios recursos del rescate bancario que aportó el gobierno federal, al permitir que la operación fuera a través de medios bursátiles y no a través de los mecanismos jurídicos que rigen las operaciones de compra venta de activos en el país y que todos los contribuyentes están obligados a cumplir como es el pago del Impuesto sobre la Renta.

⁸ En las fracciones V y XX del artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para el ejercicio fiscal 2009 dispone que los bancos puedan obtener utilidades del público con el aval del Estado, donde se induce al contribuyente para que haga uso de las tarjetas de crédito para hacer deducibles sus gastos personales. Sin embargo, el costo que representan los intereses y comisiones que cobran los bancos, son lesivos para el crecimiento del consumo, la inversión y del ingreso personal.

⁹ The World Bank, World Development Report, varios años.

2.3%, como se ha señalado. En el pasado existió un populismo que por lo menos redistribuía el ingreso, a diferencia del actual, que limita la capacidad productiva del país y reduce el ingreso de la población. No se trata de invocar o replicar tiempos pasados.

En 2005, la deuda interna ascendió a 1 billón 183 mil millones, en 2008 alcanzó los 2 billones 332 mil millones de pesos y en 2010 superó los 3 billones 459 millones de pesos. (Cuadro 1) Entre 2005-2010 la deuda pública interna se triplicó. Con relación al PIB, está pasó del 13.1% al 25.4%. Con relación a la deuda pública total, la deuda interna representó el 67% en 2005 y 81% para 2010. Esto indica que la anterior y presente administración federales han apostado a la emisión de Cetes, emisiones de bonos en los mercados de capital y Bonos de Desarrollo en montos cada vez mayores, lo cual pondrá en riesgo la capacidad de pago del gobierno, o lo que es peor, que distraerá mayores recursos fiscales para el financiamiento del desarrollo económico y social. La deuda interna contraída con la banca comercial extranjera asentada en México tiende a convertirse en externa en la medida en que los requerimientos de pago como subsidiarias sostienen el capital contable de sus casas matrices.

Las instituciones hacendarias por haber dejado que la evasión y elusión fiscales avanzara, así como legalizar las multimillonarias devoluciones de impuestos a las grandes empresas,¹⁰ representa el corolario del desmantelamiento de la capacidad fiscal del Estado mexicano. Los beneficiarios de estos importantes montos de devoluciones, corresponden a

¹⁰ De la revisión de la cuenta pública federal 2005 hecha por la Auditoría Superior de la Federación, "las devaluaciones de impuestos se encuentran altamente concentradas, generando una situación de privilegio que contraviene el principio de equidad fiscal. Se constató que en 2005, 4,132 grandes contribuyentes recibieron devoluciones por 106,520 millones de pesos, esto es, el 71% del total. De estos grandes contribuyentes, 398 de ellos concentraron el 77% del monto devuelto y de éstos, ¹⁰ recibieron una devolución promedio de 1,742 millones de pesos cada uno". ASF, Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora, México, 2006.

empresas de la industria automotriz, productos fotográficos, panificadoras, acereras, tiendas departamentales, de autoservicio e instituciones financieras. Estas empresas no requieren dichas devoluciones como forma de subsidio, ya que en todo caso, serían las industrias que hoy en día se encuentran en declive económico, las que requerirían apoyos fiscales bajo esta modalidad.

Cuadro 1
México: Deuda Interna del Gobierno Federal 2005-2010

| Miles de Millones de pesos de deuda neta/1 | | | | | | |
|---|---------------|-----------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| 1,183,310 | 1,547,112 | 1,788,339 | 2,332,748 | 3,074,757 | 3,459,701 | |
| % del PIB de deuda neta | | | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| 13.1 | 15.8 | 15.1 | 19.2 | 24.3 | 25.4 | |
| % Estructura porcentual de la deuda interna en el saldo | | | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| 67 | 78.1 | 79.9 | 82 | 80.4 | 81.2 | |
| % Estructura porcentual de la deuda externa en el saldo | | | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| 33 | 21.9 | 20.1 | 18 | 19.6 | 18.8 | |
| Saldo Histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) (millones de pesos y porcentaje del PIB) | | | | | | |
| | Saldo 2008 | % del PIB | Saldo 2009 | % del PIB | Saldo 2010 | % del PIB |
| Total | 4,331,690 | 35.7 | 4,382,263 | 34.6 | 4,817,384 | 35.2 |
| SHRFSP Internos | 3,221,295 | 26.6 | 3,197,859 | 25.2 | 3,572,717 | 26.1 |
| SHRFSP Externos | 1,110,394 | 9.2 | 1,185,003 | 9.3 | 1,244,667 | 9.1 |

Nota/1: Deuda neta refiere a la deuda interna y externa.

SHRFSP agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario, las obligaciones netas del IPAB, pasivos del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), los PIDIREGAS, los programas de apoyo a deudores, la pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

Fuente: SCHP, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto Trimestre de 2010.

Los datos recientes indican que el saldo histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público¹¹ (RFSP), el cual incluye el total de obligaciones del gobierno -deuda presupuestaria- y de las instituciones adscritas al sector público, como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la banca de desarrollo, paraestatales, fondos y fideicomisos, representaron en 2009 alrededor de 34.6% del PIB, equivalente a 4 billones 382 mil millones de pesos y al cierre de 2010 éstos ascendieron a 4 billones 817 mil millones de pesos, que representa el 35.2% del PIB.¹² En 2007, los RFSP representaron el 33.8% del PIB y a finales de 2008 el indicador arrojó 34.6%, lo cual señala que lejos de reducirse la deuda interna, el gobierno federal acumula pasivos impagables, que requieren un refinanciamiento constante a lo largo del tiempo. Si se le sumará a lo anterior, el pasivo laboral y financiero de PEMEX, el del sistema de pensiones del ISSSTE y del IMSS, la deuda total del sector público supera más 100% del PIB.

El problema de fondo es que la deuda pública ha aumentado de forma creciente sin que la economía mexicana mantenga niveles elevados de crecimiento económico y de bienestar social canalizados a programas sociales, educativos y de salud. El esquema de PIDIREGAS ha sido poco transparente en cuanto a la claridad de los costos beneficios y los rendimientos de las obras con las que se ha ejecutado la obra que ha contratado CFE y Petróleos Mexicanos con los inversionistas privados.

¹¹ Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestales. Véase SHCP, Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, México, abril de 2002, p. 22.

¹² SHCP, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto trimestre de 2010, p.82.

Para evitar que México recayera en crisis de pagos impulsada por el crecimiento de la deuda pública, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) instrumentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) con el propósito de generar las fuentes internas de acumulación que hicieran menos dependiente a las finanzas públicas del endeudamiento externo. Esta situación se ha desdibujado entre 2000-2010, toda vez que el gobierno federal ha incrementado en los últimos meses la emisión de bonos de deuda interna que sólo sirven para atraer y financiar al capital externo, bonos que pagan mejores tasas de interés que Estados Unidos. Según el Banco de México, al 19 de abril de 2011 la tenencia de valores del gobierno en poder de extranjeros alcanzó un nivel máximo histórico al mostrar una cifra de 746 mil 798.67 millones de pesos, equivalente a 66 mil 088 millones de dólares.¹³ Para algunos analistas, esto equivale al 5.1% del Producto Interno Bruto.¹⁴ Los costos del servicio de la deuda pública en términos sociales comienzan a tener efectos en la creación de bienes y servicios públicos, en 2009 representó 35.6% del presupuesto y 61.4% del gasto social, superior al gasto de educación y salud.¹⁵

La recesión económica por la que atraviesan las naciones industrializadas, ha generado una reducción de las compras de hidrocarburos, especialmente de petróleo crudo, con implicaciones negativas por el lado del ingreso público. Es importante destacar que las finanzas públicas de México dependen de los ingresos por concepto de exportación de petróleo, ya que su contribución equivale a un tercio de los ingresos

¹³ Véase el sitio web: <http://www.banxico.org.mx/portalesEspecializados/tasasInteres/Tenencias-ValoresGub.html>. Consultada el 2 de mayo de 2011.

¹⁴ "Capital extranjero viene por bonos del gobierno", El Universal, 20 de abril de 2011.

¹⁵ "Los intereses por deuda externa triplican el débito total del país", La Jornada, 2 de mayo de 2011.

públicos. Esto recursos son repartidos a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales.¹⁶

Los ingresos fiscales netos descontando los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, son insuficientes para financiar el gasto público y para cumplir sostenidamente con las obligaciones financieras del Estado mexicano,¹⁷ sobre todo cuando el ciclo económico de los socios comerciales de México está en recesión o depresión. Los ingresos fiscales del gobierno central equivalen a un 11.4% del PIB, sumando los ingresos de PEMEX, los ingresos totales representan 19%.¹⁸ La crisis de pagos de diciembre de 1994 ha sido el corolario del proceso de la debilidad fiscal del Estado mexicano, ya que el monto total de los pasivos del sector público se incrementó aceleradamente sin impactar en el crecimiento de la economía. Durante los años noventa, en el rubro denominado Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) se fueron concentrando pasivos del sector público que no eran incorporados a las mediciones oficiales que cuantificaban el déficit fiscal, pero a final de cuentas se han convertido en obligaciones financieras respaldadas por el gobierno federal. La crisis de pagos de 1995 hizo patente que el problema de la deuda pública externa no es el único dolor de cabeza para el funcionamiento de las finanzas públicas de nuestro país, sino el conjunto de obligaciones derivadas del rescate bancario de 1995, el rescate carretero, los Programas de Inversión Diferidos con Respecto

¹⁶ Tan sólo entre enero-abril de 2009, dejaron de entrar al país aproximadamente 9 mil 400 millones de dólares con relación al mismo periodo de 2008, debido a la caída de los precios del barril y porque México dejó de vender 228 mil barriles diarios entre sus principales clientes del exterior. Véase "Pemex reporta fuerte caída de ingresos por exportación", El Universal, 22 de mayo de 2009.

¹⁷ Por ejemplo, la exportación de crudo se desplomó 60%, al pasar de los 15 mil 543 millones de dólares entre enero-abril de 2008, a seis mil 142 millones en igual periodo de 2009. "Producción y exportación de Pemex, en caída libre", El Financiero, 22 de mayo de 2008, p.18.

¹⁸ Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ross, Development and growth in the Mexican economy. A historical perspective, Oxford University Press, 2009, p. 203. Table 8.9.

al Gasto¹⁹ (PIDIREGAS), la deuda de las entidades federativas y el costo de la transición a los sistemas de pensiones privados que habrá de asumir el Estado, incluyendo los pasivos del IMSS e ISSSTE, el cual equivalía a 123.4% del PIB al cierre del año 2000.²⁰

Llegamos a un escenario de enorme endeudamiento público, el cual se apoya paradójicamente en un discurso que descalifica de facto la capacidad de regulación e intervención del Estado en lo tocante a los flujos financieros especulativos. La crisis financiera gestada en Estados Unidos en 2008, y la Gran Recesión de 2009, ha abierto el camino para que otro paradigma sustituya al imperante dentro del pensamiento económico.

El precario margen de maniobra de las finanzas públicas hace que la economía mexicana se encuentre bajo un permanente riesgo de un

¹⁹ Los PIDIREGAS como alternativa de inversión “ha permitido que el sector público realice inversiones sin que se deteriore el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestales.” Al ser catalogados por el gobierno federal como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se ha establecido que son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas. Se ha establecido que estos proyectos corresponden a actividades prioritarias y estratégicas y deben tener una rentabilidad demostrada para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas. La normatividad señala que durante el periodo de construcción la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto por el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan. Véase SHCP, Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, pp.22-23.

²⁰ Al inicio del sexenio de Vicente Fox, el saldo de todos los pasivos del sector público alcanzan casi 700 mil millones de dólares, al tipo de cambio de cierre de 2000, equivalía a 123.5% del PIB. La composición de la deuda pública queda de la siguiente manera: 12.5% del PIB representa la deuda externa, 10.4 la deuda interna y 100.5 todos los pasivos y avales otorgados en el gobierno de Ernesto Zedillo. El saldo total de las obligaciones con garantía fiscal asciende a 986 mil 400 millones de pesos, cifra equivalente al 16.6% del PIB. En este rubro están incluidos los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) por 740,500 millones de pesos; otros 123,400 millones de pesos de fideicomisos y fondos de fomento; 105,400 millones del rescate carretero; 13,200 millones de la banca de desarrollo y 3,800 millones del rubro “otros”. Véase el artículo “El eterno peso encima”, en Expansión, 22 de agosto-05 de septiembre de 2001, p. 73.

default financiero, el cual tendrá que replantear el funcionamiento del actual modelo económico por otro. A riesgo de que pueda sonar un contrasentido intelectual o académico, las políticas económicas de mercado no han funcionado dado que las reformas no se han instrumentado en un entorno político-institucional aséptico, basado en valores como la lealtad al estado y la ética de la responsabilidad pública.

Una política multinivel contra la corrupción irremediablemente producirá modificaciones a la política fiscal imperante, ya que el modelo neoliberal al suponer el libre funcionamiento de los mercados financieros abre espacios de impunidad. Un consenso político y social a nivel nacional reconoce la necesidad de gravar las entradas de capital de portafolio al país, requiere frenar la elusión y evasión fiscales y que desaparezcan las millonarias devoluciones de impuestos a los grandes contribuyentes. Y una de las conclusiones preliminares es que la tecnocracia no quiere atender la agenda descrita tal vez por ella está inmersa o involucrada en la corrupción.

Segunda parte

La fiscalidad mexicana entre la opacidad y el populismo

En el ejercicio de la fiscalidad, el marco legal juega un papel central dado que posibilita a la autoridad ejercer jurisdicción sobre las personas físicas y morales a efecto de dar cumplimiento a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal el cual establece como obligación de los mexicanos “*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*”. Sin embargo, en el sistema tributario mexicano los criterios de proporcio-

nalidad y equidad brillan por su ausencia, ya que éste se mueve entre la discrecionalidad, la opacidad y lo “leguleyo”. En los hechos, el sistema tributario está al servicio de los poderes fácticos y en un sentido amplio del término se ha convertido en un rehén de los grandes corporativos con fuertes ligas con el poder público.

Los ejercicios para transparentar el funcionamiento de la fiscalidad aunque sigan siendo un reclamo social y jurídico del más alto interés público, indican los márgenes de opacidad y discrecionalidad del Sistema de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Bajo el amparo del artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ordenó hacer pública la lista de los beneficiados con la cancelación de los créditos fiscales por un monto de 73 mil 960 millones de pesos²¹ en 2007, ya que toda persona que reciba un beneficio económico por parte del Estado tiene que estar inscrito su nombre en un padrón.

Desafortunadamente la aparición de tendencias opacocráticas que impiden la transparencia de los grandes asuntos que rodean la fiscalidad demuestra que las autoridades hacendarias están dispuestas a desafiar la legalidad. El IFAI al interponer una denuncia en contra de servidores públicos del SAT por su resistencia a difundir los nombres de los contribuyentes beneficiados con la cancelación de créditos fiscales de 2007,²² manda una señal de alerta de que el gobierno de los opacos,

²¹ “IFAI exige a SAT lista de sus beneficiados”, El Universal, 11 de marzo de 2010.

²² “Denunciara el IFAI a funcionarios del SAT por no dar información,” La Jornada, 22 de abril de 2010, p. 33.

denominada opacirracia,²³ se mantiene en diversas áreas de la actividad del Estado.

Es un contrasentido jurídico y político que las autoridades hacendarias apliquen el monopolio de la legalidad para entregar millonarias devoluciones de impuestos a contribuyentes beneficiados por la cancelación de sus créditos fiscales, lo cual deja sin efecto la facultad de la autoridad hacendaria para instaurar el procedimiento administrativo de ejecución tal y como lo establece el Código Fiscal de la Federación. El resultado es una ineficiente recaudación que exhibe los flancos más vulnerables de la autoridad hacendaria. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha detectado graves fallas con respecto a la cobranza de los créditos fiscales, ya que en 2008 la capacidad de cobro del SAT de créditos fiscales apenas fue de 1.9%, ya que de 463 mil 890 millones de pesos sólo logró una recuperación de 8 mil 944 millones de pesos.²⁴

La posición del SAT para volver a negar cinco meses después la información solicitada por el mismo ciudadano, sostiene que las personas físicas y morales no pueden ser denominadas como beneficiarios, por lo que se declaró la inexistencia del padrón solicitado. En este caso, el IFAI defendió la solicitud de información ya toda vez que los ciudadanos no tienen la obligación de conocer los términos exactos con los que el SAT llama a sus procedimientos y la imprecisión no era razón para negar la información, en donde están los nombres de más de 559 mil personas físicas o morales.²⁵

²³ La opacirracia designa al gobierno que se niega o interfiere con la entrega de información pública de oficio o con aquella información que por su naturaleza, debe ser presentada como pública. Véase Alfredo Carlos Victoria Marín, *La transparencia, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a debate. Consideraciones políticas, jurídicas y sociales en el Estado de México*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 2008, p. 33.

²⁴ “Señala Auditor fallas del SAT en recaudación”, *Reforma*, 18 de marzo de 2010, p.9.

²⁵ “IFAI exige revelar a beneficiarios fiscales”, *El Universal*, 23 de septiembre de 2010, p.A12.

Dice el politólogo y economista Juan E. Pardinás, frente a este penoso episodio habrá un debilitamiento institucional del IFAI, y no le falta razón al decir que:

“El SAT genera un precedente terrible al desafiar al IFAI y mantener en la opacidad la lista de beneficiarios de los créditos fiscales. Esta cancelación de responsabilidades tributarias a ciertos contribuyentes destruye la percepción de que todos los mexicanos debemos de cooperar, en la medida de nuestro progreso, con el financiamiento de la autoridad. La transparencia de esta información ayudaría a forjar una mayor cultura de cumplimiento fiscal entre los mexicanos. Sin embargo, el gobierno federal prefirió erosionar su legitimidad para cobrar impuestos y resguardar el anonimato de un grupo de contribuyentes privilegiados”.²⁶

Así las cosas, la dislocación de la fiscalidad no tiene que ver exclusivamente con los altos niveles de informalidad, subempleo, pobreza y precariedad social, como se afirma en los Criterios Generales de Política Económica para 2010, ya que por ejemplo las anomalías en la recaudación en el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), el cual pretende gravar la informalidad, arroja que en 2008 de 787 instituciones bancarias que debieron haber cobrado el impuesto, 500 no enteran debidamente dicho impuesto, cuyo daño al erario asciende a 73 millones de pesos.²⁷ Estas omisiones sin duda derivan en el incumplimiento de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales establecidas en los artículos 63 y 65 del Código Fiscal de la Federación, lo cual es motivo de inicio de procedimientos administrativos disciplinarios según lo previsto por

²⁶ Juan E. Pardinás, “El PAN y la dieta del caníbal”, Reforma, 14 de noviembre de 2010, p.13.

²⁷ Señala Auditor fallas del SAT en recaudación”, Reforma, 18 de marzo de 2010, p.9.

el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La colusión de las autoridades hacendarias con grandes corporativos contables ha posibilitado las devoluciones multimillonarias de impuestos que ha documentado la ASF. Esta situación advierte que México no es una república representativa, democrática y federal, sino todo lo contrario. En el año 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reintegró 179 mil 595.9 millones de pesos a grandes contribuyentes por concepto de devolución de Impuesto al Valor Agregado (IVA), por lo que la cifra representó 38.2 por ciento de lo recaudado por este gravamen. En 2007 las devoluciones ascendieron a 155 mil 410 millones 894 mil pesos. Entre 2004, 2005, 2006, 2007, las devoluciones respecto al total recaudado 38%, 35.9%, 35.3% y 36.8%, respectivamente. Tan sólo entre 2004-2006, la Secretaría de Hacienda devolvió a grandes empresas 366 mil 224.9 millones de pesos, que representaron 36.3 por ciento de un billón 9 mil 64 millones de pesos recaudados en ese periodo por concepto de este tributo.²⁸ Si se suman las devoluciones de IVA entre 2004-2008, estas ascendieron a 968 mil 236.3 millones de pesos, cifra muy cercana al total de la deuda externa acumulada de México al cierre de 2008.

No vaya a ser que estemos ante la presencia de otras manifestaciones de fuga de capitales para el país, ya que por el perfil de los grandes contribuyentes beneficiarios de las devoluciones de IVA, estos recursos estarían saliendo del país y no para la reinversión productiva, tan necesaria para alentar empleo y mercado interno. Las empresas nacionales que

²⁸ “Detecta la ASF varias anomalías en la devolución de IVA a grandes consorcios”, La Jornada, 9 de marzo de 2010, p.26.

cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y de Nueva York , adeudaban a finales de 2009 al SAT alrededor de 232 mil millones de pesos en impuestos diferidos entre las que destacan: Coppel cuyo adeudo es de 3 mil 915 millones de pesos; Altos Hornos de México, 6 mil 666 millones; Grupo Simec con 4 mil 218 millones; Consorcio ARA, mil 877 millones; Corporación GEO, 3 mil 305 millones; Grupo GICSA, mil 60 millones; SARE, 829 millones; HOMEX 4 mil 631 millones; URBI Desarrollos Urbanos, 4 mil 506 millones; ICA por 2 mil 351 millones; Grupo Cementos de Chihuahua, mil 525 millones; Corporación Moctezuma, 825 millones; Grupo Lamosa, 712 millones; Internacional de Cerámica, 490 millones; Embotelladoras Arca, mil 855 millones; Grupo Continental 596 millones; Grupo Embotelladoras Unidas 408 millones; Grupo Aeroportuario del Sureste, 2 mil 7.13 millones; Grupo Aeroportuario Centro-Norte, mil 129 millones; Grupo Gigante mil 575 millones; Sears, mil 531 millones; Ferromex 755 millones; y Mexichem, mil 227.9 millones de pesos, entre otros.²⁹

Detrás de la deducción de impuestos que se les permite realizar a los contribuyentes se aplica un doble rasero el cual rompe la proporcionalidad y equidad tributaria. Para que procedan las deducciones, los contribuyentes tienen que demostrar que las adquisiciones sean estrictamente indispensables para los fines de la actividad declarada, así como estar amparadas con la respectiva documentación y que los pagos cuyo monto excede de \$2,000.00 pesos se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de debito o de servicios, excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado.³⁰

²⁹ Carlos Fernández-Vega, "México SA", Sección opinión, La Jornada, 4 de noviembre de 2009.

³⁰ Fracción III del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta aprobada para el ejercicio fiscal 2010.

Como se dijo párrafos atrás, efectuar pagos con tarjeta de crédito, de debito o de servicios y depósitos en efectivo para los efectos señalados implica una doble tributación, ya que las instituciones financieras al cobrar intereses y comisiones elevadas a los usuarios de los servicios bancarios, implica una tributación paralela a la función estatal independientemente de la que estaría obligado a realizar el contribuyente ante el SAT. Ni siquiera la tecnocracia mexicana ha considerado respetar el Consenso de Washington el cual estableció como prioridad establecer tasas de interés de mercado, donde no hubiera cabida a tasas reales de interés negativas y excesivamente positivas y ampliar la base tributaria.³¹

Las tecnologías de la información que se han aplicado para la sistematización de los procesos de captura de información tributaria de los contribuyentes, han generado una “sobre-regulación informática”, ya que no basta con declarar ingresos, aplicación de gasto y deducciones, sino que hay todo un abanico de requisitos que deben cumplirse como el llenado en medio electrónico del Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT) y el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), lo cual hace sumamente complicado el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Lo que parecía ser instrumento para desburocratizar el cobro de los impuestos, termina siendo una restricción el abuso de mecanismos de control, lo cual imposibilita ampliar la recaudación.

Estos temas que para la tecnocracia y oligarquía mexicanas constituyen un asunto menor, no lo es, ya que esto representa una abdicación que ha consentido el Estado mexicano al permitir que la banca comercial *postfobaproa* sea la beneficiaria de la salvaje desregulación financiera de corte neomercantil y neocolonial.

³¹ Cfr. John Williamson, El cambio en las políticas económicas de América Latina, México, Gemika, 1991.

Históricamente, México ha mantenido bajos niveles de ahorro interno que lo han hecho vulnerable frente a las crisis de pagos, lo cual en sí es una causa estructural del debilitamiento crónico de la hacienda pública y del débil crecimiento de la economía nacional. El ahorro interno en 1993 representó 16% del PIB, lo cual justificó la emisión de instrumentos de deuda interna (Tesobonos) indizados al dólar durante el periodo 1989-1994 para financiar los déficits externos, lo cual propició a finales de 1994 la devaluación del peso frente al dólar fuera irreversible.

Aún así las medidas instrumentadas durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) como la introducción de los sistemas de ahorro para el retiro incrementaron el ahorro interno a niveles del 23% del PIB.

Cuadro 2
México: Distribución del Producto Interno Bruto 1970-1997
 (% respecto al PIB)

| Consumo General de Gobierno | | | | | | Consumo Privado | | | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|-----------------|------|------|------|------|------|
| 1970 | 1980 | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 | 1970 | 1980 | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 |
| 7 | 10 | 9 | 12 | 10 | 10 | 75 | 65 | 75 | 70 | 71 | 66 |
| Inversión Bruta Interna | | | | | | Ahorro Interno | | | | | |
| 1970 | 1980 | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 | 1970 | 1980 | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 |
| 21 | 27 | 22 | 23 | 15 | 21 | 19 | 25 | 16 | 18 | 19 | 23 |
| Exportación de bienes y servicios | | | | | | | | | | | |
| 1970 | 1980 | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 | | | | | | |
| 6 | 11 | 13 | 13 | 25 | 22 | | | | | | |

Fuentes: 1/World Development Report 1995, p. 179.
 2/ World Development Report 1996, p. 213.
 3/World Development Report 1997, p. 239.
 4/ World Development Report 1998/1999, p. 215.

Las respuestas que suelen darse en México frente a las crisis fiscales son muy predecibles: reducción del gasto de capital, aumento del gasto corriente y devaluación del peso con el consiguiente aumento de las exportaciones de bienes y servicios. Las políticas económicas procíclicas trasladan los costos sociales de los ajustes a los sectores populares, con el propósito de atender los reclamos de la globalización financiera. Los datos son reveladores: La inversión bruta fija en 1995 se redujo al 15% del PIB, el consumo del gobierno pasó al 10%, mientras que el gasto corriente en vez de reducirse aumentaba hasta situarse en 14% del PIB, mientras del gasto de capital del gobierno se ubicó en un magro 1.9% después de 1996.

Cuadro 3
México: Indicadores hacendarios 1980-1998

| Ingreso fiscal corriente % PIB | | | Gasto corriente % PIB | | | Gasto de Capital % PIB | | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| 1980 ¹ | 1996 ¹ | 1997 ² | 1980 ¹ | 1996 ¹ | 1997 ² | 1980 ¹ | 1996 ¹ | 1997 ² |
| 13.9 | 12.8 | 13 | 10.7 | 14 | 14.3 | 5 | 1.9 | 1.9 |

Fuentes: 1/World Development Report 1998/1999, p. 217.
2/ World Development Report 2000/2001, p. 301.

El Estado mexicano solamente cuenta con un mínimo margen de maniobra para instrumentar políticas económicas procíclicas con efectos negativos en la creación de empleo, la producción de bienes y servicios y en la competitividad. El establecimiento de los denominados “impuestos de control” como el IETU y el IDE, así como el alza del IVA al 16% y del ISR al 30% para el ejercicio fiscal 2010 así como el alza en el precio de los combustibles, lo único que consiguen es frenar la demanda agregada como el consumo, el ahorro interno, la inversión privada y pública y la innovación. Una fiscalidad a la mexicana desincentiva el trabajo emprendedor.

En México, con relación a las diversas metodologías que utiliza tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Banco de México para medir el tamaño de los pasivos del sector público como los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), y dada la opacidad con la que operan diversos fideicomisos gubernamentales, el Senado de la República creó la Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y del Elevado Monto de la Deuda Pública y sus Instrumentos, Precisar Responsabilidades y Proponer Acciones Correctivas, con Objeto de Alentar el Crecimiento del Mercado Interno y Promover el Desarrollo del País,³² ya que la opacidad en la estructura y magnitud verdaderas de la deuda pública puede socavar la viabilidad fiscal y financiera del Estado mexicano.

Los denominados PIDIREGAS fueron seleccionados tanto por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) como la solución a la falta de recursos para infraestructura, cuyo endeudamiento se preveía como manejable al tratarse de proyectos autofinanciables. En este sentido, la CFE ha tenido que enfrentar diversos obstáculos jurídicos, sociales y económicos que derivaron en un atraso al ejecutar las obras, y por tanto sin posibilidad de generar los recursos esperados para la amortización del proyecto, obligación que de cualquier forma es asumida por el gobierno federal, convirtiendo al Pidiregas en una pesada carga.³³

Los PIDIREGAS son instrumentos que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han respaldado bajo la figura de Asociaciones

³² Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y del Elevado Monto de la Deuda Pública y sus Instrumentos, Precisar Responsabilidades y Proponer Acciones Correctivas, con Objeto de Alentar el Crecimiento del Mercado Interno y Promover el Desarrollo del País del Senado de la República de la LXI Legislatura, Estado general de la deuda pública en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

³³ Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo, 2º Curso, México, Oxford University Press, 2009, p. 111.

Público-Privadas (APP) ya que han sido diseñados para incentivar la participación del sector privado en el financiamiento de infraestructura física. Según esta visión, dentro de las ventajas y riesgos que existen en torno a las APP, es que éstas permiten al gobierno evitar o diferir el gasto en infraestructura sin renunciar a sus beneficios. Esta puede ser una ventaja especialmente atractiva para los gobiernos cuya capacidad actual de gasto se encuentra restringida pero que están relativamente libres de restricciones para comprometer gastos futuros. De ahí que, si bien las APP pueden atenuar las restricciones fiscales que limitan la inversión en infraestructura, también pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno. Cuando esto sucede, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APP y quizás enfrentar considerables costos fiscales en el mediano a largo plazo.³⁴

Por el lado de los fideicomisos, algunos datos revelados en condiciones de incipiente transparencia financiera, indican que a principios de 2007 se encontraban vigentes 589, así como mandatos y actos análogos, cuyo monto global de dichas figuras mercantiles ascendía a \$267,074.9 millones de pesos, cifra que representa casi 3 puntos porcentuales del PIB.³⁵ Pocos gobiernos estatales³⁶ y municipales³⁷ revelan cifras con relación al funcionamiento de los fideicomisos públicos instituidos para diversos fines tales como el financiamiento de infraestructura, compra-

³⁴ Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Gerd Schawartz, *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C, 2007, p. 11.

³⁵ Irma Eréndira Sandoval, *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 10, 2007, p. 7.

³⁶ En el Estado de México, el Fideicomiso de Parques Industriales (FIDEPAR) sólo enuncia los requisitos que deben cubrir los industriales para instalarse en los parques industriales que existen en el Estado de México. Véase el sitio web: www.edomexico.gob.mx/fidepar.

³⁷ Un caso de excepción es el municipio de San Pedro Garza García publicó en su portal de internet www.sanpedro.gob.mx, la cuenta pública de su fideicomiso "Alfonso Reyes", para los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

venta de lotes en parques industriales, desarrollo inmobiliario en zonas turísticas, etcétera. Sin embargo, por medio de la utilización de los fideicomisos, las entidades y organismos gubernamentales han podido disponer de recursos públicos sin vigilancia y supervisión alguna por parte de los órganos de control del Estado.³⁸

Los rescates bancarios, carreteros y azucareros instrumentados por las autoridades financieras y hacendarias durante la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, revelaron las condiciones de opacidad que prevalecieron independientemente del costo social y fiscal que dichas acciones tendrían sobre el desempeño de la economía en el largo plazo.³⁹

Una de las razones jurídicas para mantener los fideicomisos públicos bajo condiciones de opacidad, tiene sus orígenes en el secreto fiduciario, toda vez que el fideicomiso moderno al ser un contrato y negocio sin personalidad jurídica de ningún tipo, la mayoría de la reglamentación jurídica que se le aplica, están establecidas en el derecho mercantil, lo cual favorece que estos se privaticen y se mantengan fuera del escrutinio y la fiscalización. En nuestro país, la Ley sólo permite actuar como fiduciarios a instituciones financieras como bancos, casas de bolsa, instituciones de fianzas, y en general cualquier tipo de sociedades financieras establecidas que tengan interés en participar en este tipo de negocios, lo cual permite que las operaciones de las instituciones señaladas siempre se escuden bajo el llamado “secreto bancario” o “fiduciario”.⁴⁰

³⁸ Irma Eréndira Sandoval, op.cit, p.8.

³⁹ Según datos de la investigadora Irma Eréndira Sandoval, el rescate bancario instrumentado en la administración de Ernesto Zedillo, “dejo sumido al país en el desastre económico, con una banca extranjerizada que tiene al país sin soberanía en su sistema de pagos y crédito, y con una ominosa deuda pública de origen anticonstitucional que hoy alcanza ya el 20% del Producto Interno Bruto”. Véase Irma Eréndira Sandoval, “WikiLeaks y corrupción financiera”, El Universal, 14 de diciembre de 2010.

⁴⁰ Irma Eréndira Sandoval, Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera, pp. 8-22.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad, en 20 presupuestos estatales incluido el Distrito Federal, los montos destinados a fideicomisos públicos constituyen en promedio el 1% del presupuesto total de los estados, y agregados en 2010 sumaron 8 mil 603 millones de pesos, lo cual representa el 20.8% de los presupuestos estudiados. Cabe resaltar que 12 entidades federativas omiten proporcionar información sobre el estado que guardan los fideicomisos públicos, lo cual constituye una fuente de opacidad que instrumentan los gobiernos de las entidades federativas. (Cuadro 4).

Cuadro 4

Monto de los fideicomisos públicos de las entidades federativas 2010

| Publican información | Monto 2010 (pesos) | % del total del presupuesto estatal | Omiten información |
|----------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Chihuahua | 2,505,860,764 | 6.74 | Baja California Sur |
| Sonora | 939,486,485 | 2.87 | Coahuila |
| Distrito Federal | 1,966,406,895 | 1.52 | Guanajuato |
| Chiapas | 811,827,000 | 1.46 | Hidalgo |
| Quintana Roo | 240,843,319 | 1.44 | Nayarit |
| Veracruz | 953,120,000 | 1.36 | Oaxaca |
| Durango | 207,953,000 | 1.16 | Puebla |
| Colima | 69,036,780 | 1.01 | San Luis Potosí |
| Campeche | 105,000,000 | 0.84 | Sinaloa |
| Jalisco | 378,295,400 | 0.62 | Tabasco |
| Aguascalientes | 62,041,000 | 0.53 | Tamaulipas |
| Querétaro | 67,569,508 | 0.38 | Zacatecas |
| Guerrero | 82,976,800 | 0.25 | |
| Tlaxcala | 15,773,783 | 0.17 | |
| Nuevo León | 72,978,800 | 0.16 | |
| Morelos | 16,828,000 | 0.11 | |
| Yucatán | 19,500,000 | 0.11 | |

(continúa)

| Publican información | Monto 2010 (pesos) | % del total del presupuesto estatal | Omiten información |
|----------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Baja California | 22,438,596 | 0.07 | |
| México | 50,777,967 | 0.04 | |
| Michoacán | 15,239,776 | 0.04 | |
| Total | 8,603,953,873 | 20.88 | |

(finaliza)

Fuente: IMCO, La caja negra del gasto público, 2010, pp. 120-121.

David Ibarra ha señalado con gran tino que un Estado pequeño no es necesariamente más efectivo, ni mucho menos una fiscalidad centrada en la tributación indirecta podrá revertir la debilidad estructural de las finanzas públicas.⁴¹ La reforma estructural de las finanzas públicas de México no se encuentra exclusivamente en aplicar impuestos indirectos a los alimentos y medicinas.

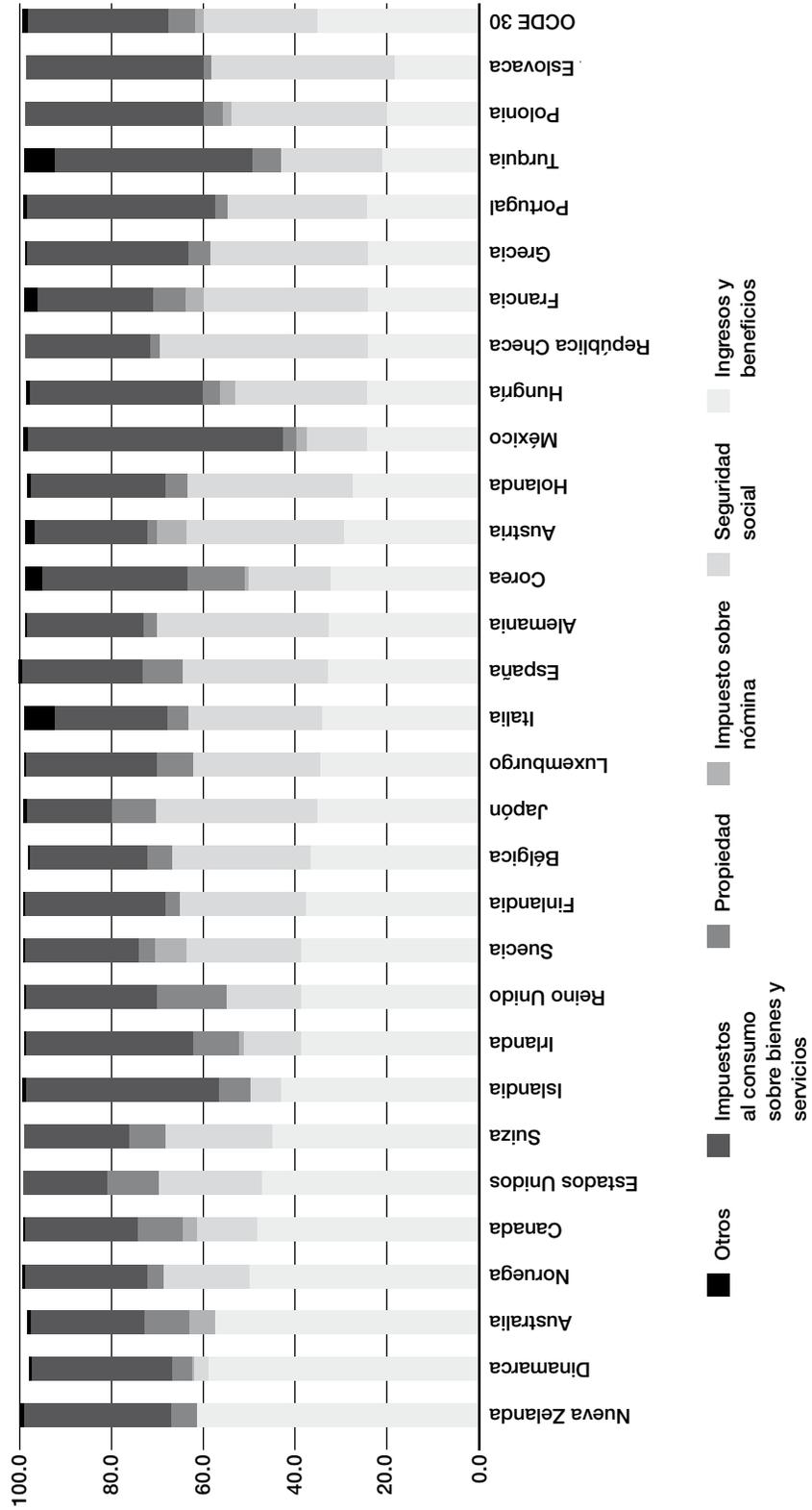
México es el país que de acuerdo a su escala presupuestal recarga su tributación en los impuestos indirectos que en los impuestos a la renta. Sin embargo, el esfuerzo de recaudación de IVA y otros impuestos indirectos se dilapida por las devoluciones multimillonarias que se les reintegran a los grandes contribuyentes, lo cual distorsiona el sistema hacendario mexicano.

Los ingresos fiscales de México recaen en su mayor parte en impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, los cuales representan 56.3% del total recaudado, mientras que los impuestos al ingreso y beneficios corporativos sólo representan 25.1% del ingreso público (Gráfica 2). Aún bajo este esquema tributario, México es incapaz de ampliar y fortalecer su estructura productiva y el empleo. Los incentivos están puestos para

⁴¹ David Ibarra, Ensayos sobre economía, FCE, México 2005, p. 122.

que los grandes contribuyentes puedan aprovechar la deducibilidad del IVA más que por la ampliación de la planta industrial y el desarrollo tecnológico e investigación científica.

Gráfica 2
Estructura impositiva de los gobiernos centrales miembros de la OCDE 2006



Fuente: Government at a Glance 2009 - OCDE, cuadro 2.4.

La reforma estructural de las finanzas públicas que requiere México debiera obligar dentro del marco constitucional a que el sistema bancario ofrezca crédito, bajas comisiones e intereses en cumplimiento al artículo 28 de la Carta Magna para reactivar la demanda agregada y con ello la tributación.

Los bajos niveles de bancarización de México como integrante de la OCDE acentúan la de por sí precariedad hacendaria en los tres niveles de gobierno ya que se imposibilita la recepción del cobro de contribuciones. Dado que la banca comercial no ha sido un vehículo para estimular el ahorro interno y la inversión privada,⁴² sino para acrecentar las utilidades de sus matrices de origen, se está lejos de tener una fiscalidad que fortalezca el ahorro interno. Además los rescates bancarios que han acontecido en México y Argentina entre 1995 y 2002 han debilitado la capacidad fiscal de los países ya que sectores que nunca han recibido beneficios del sistema bancario y que no están dentro de él, han terminado pagando los rescates financieros con la riqueza social que se distribuye a través del presupuesto público. Bajo este contexto, los valores republicanos y democráticos plasmados en la Constitución Federal se convierten en letra muerta.

En medio de un proceso de alternancia electoral en el año 2000 en el Poder Ejecutivo Federal, no fue de ninguna manera condición suficiente para que la fiscalidad fuera modificada a favor de los intereses nacio-

⁴² La información disponible señala que en México la mitad de la población tiene acceso a servicios financieros. El número de clientes bancarios de los ocho mayores sistemas del Continente Americano pasó de 143 millones en 2004 a 189 millones en 2008, por lo que cada año se incorporarían a la banca 12 millones de personas. Brasil tiene 17.5 millones de nuevos clientes, México 9.5 millones y Chile con 1.8 millones, estas naciones aportan 62% de la clientela. Las cifras no son alentadoras debido a que la región hay 500 millones de personas, por lo que menos de la mitad están bancarizados. "Bancarización en México, de las más bajas", El Universal, 14 de julio de 2008.

nales, ya que las investigaciones para esclarecer y determinar responsabilidades administrativas y penales derivadas del rescate bancario durante 1995-1996 que generó un costo fiscal del 14% del PIB, no derivaron en resultados satisfactorios para la sociedad. Los intereses de la oligarquía determinaron y de manera decisiva influyen en el rumbo de la fiscalidad con el apoyo y/o aval de los representantes populares dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El rescate del sistema bancario no tuvo como prioridad el sostenimiento del sistema de pagos, ya que la tecnocracia mexicana⁴³ temía un descrédito internacional si volvía a nacionalizar los bancos como ocurrió en 1982, por lo que se apostó al rescate para posteriormente venderlos, lo cual ha sido visto con agrado por la banca internacional.⁴⁴ Los dueños de los bancos no resultaron perdedores de la crisis de 1995, sino realmente quienes pudieron haber salido afectados era el número reducido de tenedores de las cuentas bancarias que detentaban la casi totalidad de los depósitos y que aún sigue pendiente ese expediente transparentar para determinar a quienes realmente el gobierno rescató.

En los países en desarrollo con fuertes tasas de crecimiento económico a excepción de México, el crédito interno proporcionado por el sector bancario entre 2000-2006 figura como un componente fundamental. En

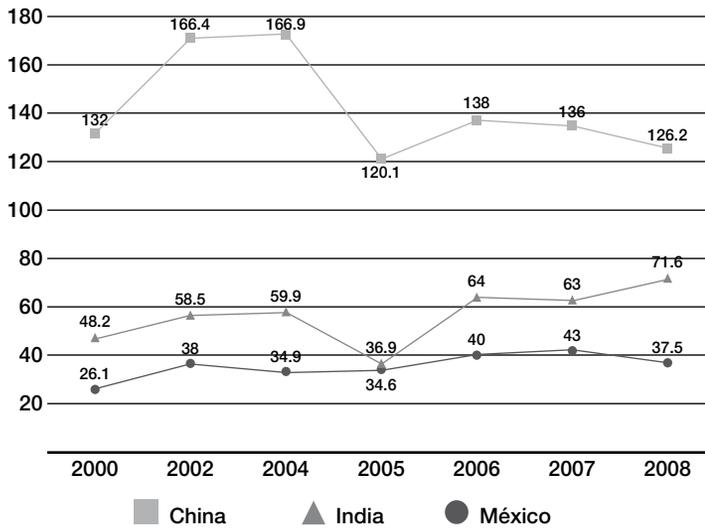
⁴³ Un exvocero y ex Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y actual Director General de Banorte, Alejandro Valenzuela del Río sostiene a la fecha que: “La internacionalización de la banca vino en un contexto en que no había otro capital, sino sólo el extranjero, para apoyar a la banca (...) Los problemas que hubiéramos tenido en México habrían sido gigantescos, por lo que hay que verlos a la luz de esa enorme aportación que se ha hecho y que ha generado innovación, competencia y se ha traído talento muy benéfico. Todo tiene costos y beneficios”. La Jornada, 21 de abril de 2010, p.26.

⁴⁴ Tan es así que el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) es miembro de los consejos de administración de las empresas estadounidenses Alcoa y Procter and Gamble, así como del consejo de administración del banco Citigroup, “Citigroup integra a Zedillo a su consejo de administración”, La Jornada, 21 de abril de 2010, p. 30.

China el crédito bancario en 2006 representó el 138% del PIB, en India 64% y en México apenas un 40%. Por eso, cuando se evalúa tanto el costo fiscal del rescate bancario junto con la baja aportación del crédito al sector productivo, es como se explica que México tenga bajas tasas de crecimiento del producto.

Gráfica 3

India, China y México: crédito doméstico proporcionado por el sector bancario 2000-2008 (porcentaje del PIB)



Fuente: The World Bank, World Development Indicators, varios años.

El costo de la evasión de impuestos y la corrupción administrativa que se registra en los altos niveles de la burocracia no deberían ser transferidas a los sectores populares y grupos vulnerables, debido a que la democracia como forma de gobierno de las mayorías deja o pierde sentido cuando los partidos políticos y las clases gobernantes se empeñan en preservar la impunidad a favor de los intereses de la oligarquía.

En algún momento, como ha ocurrido en América Latina en las últimas décadas, el descontento popular puede hacerse presente.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha señalado que el 64% de los municipios mexicanos no cuentan con infraestructura bancaria, lo cual se traduce en que entidades federativas como Oaxaca y Tlaxcala, 94% y 78% de sus municipios, respectivamente, no tienen ninguna sucursal. Además la misma Comisión ha estimado que el 50% de la población no tiene acceso a ningún servicio bancario.⁴⁵

Tercera parte

La debilidad hacendaria en los gobiernos locales de México: el caso de los ayuntamientos del Estado de México

La debilidad hacendaria de los gobiernos locales y por ende la centralización tributaria de México está envuelta en un círculo perverso, ya que por un lado hay una precaria bancarización pero además los servicios que proporcionan las instituciones de crédito a los usuarios -vía intereses, comisiones- son onerosos para una economía que produce estancamiento productivo y estabilidad en la moneda, la cual se observa en los procesos de revaluación del peso frente al dólar estadounidense.

A nivel local, los gobiernos estatales y municipales se han convertido en los socios predilectos de la banca comercial, ya que el pago de las obligaciones financieras contraídas con las instituciones de crédito tienden a ser cubiertas y descontadas de las participaciones federales (Ramo

⁴⁵ "Sin bancos, 64% de municipios en el país", El Universal, 23 de marzo de 2010.

28 y Ramo 33 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS) de las cuentas bancarias que tienen abiertas para el depósito mensual de esos recursos.

Hay dos temas sumamente delicados que ameritan un pronunciamiento político y acciones creíbles por parte de los cabildos y es el relacionado con el creciente endeudamiento de los ayuntamientos y de los organismos descentralizados de agua potable. Es de la mayor importancia, ya que la Constitución Federal y Local establece que los ayuntamientos deberán administrar su hacienda con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

Lo anterior está directamente relacionado dentro de la esfera de la responsabilidad ética, social y política de los ayuntamientos, ya que no es un tema de exclusiva competencia de las autoridades fiscalizadoras, ya que los incentivos de alerta y prevención deben aparecer en los gobiernos locales, siendo los cuerpos edilicios los encargados de direccionar el funcionamiento de la hacienda local.

Hay una extensa literatura que da cuenta de los problemas macroeconómicos que se han suscitado en diversos países en desarrollo debido a los desordenes fiscales internos, máxime cuando la salud de las finanzas de los gobiernos locales es desconocida por los gobiernos centrales.⁴⁶

⁴⁶ La falta de información extrapresupuestaria, gastos de capital y préstamos asociados fuera del presupuesto, operaciones de instituciones financieras, fondos de pensión, fondos de seguros de desempleo y otras operaciones pueden generar pasivos gubernamentales, que pueden convertirse en riesgos fiscales locales sino hay un adecuado monitoreo y evaluación de los mismos. Véase Jun Ma, "Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: selected country experiences", en Hana Polackova Brix y Allen Schick (editors), *Government at risk. Contingent Liabilities and fiscal risk*, The World Bank-Oxford University Press, Washington D.C, 2002.

Es decir, donde públicamente se reconocen los límites de las responsabilidades de los gobiernos estatales, provinciales o municipales, así como el riesgo moral en los mercados financieros, el gobierno central acude al rescate. En este sentido, el reconocimiento de los pasivos contingentes puede generar aumentos de la deuda pública del gobierno nacional.⁴⁷

Cuando está plenamente documentada la deuda, se puede hacer más predecible el manejo de los pasivos de corto plazo para mitigar presiones sobre los flujos de efectivo. Entre 2001-2010, los saldos totales de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios pasó de 99 mil millones a 314 mil millones de pesos, es decir creció 3.16 veces, y en términos porcentuales tuvo un incremento de 217%.

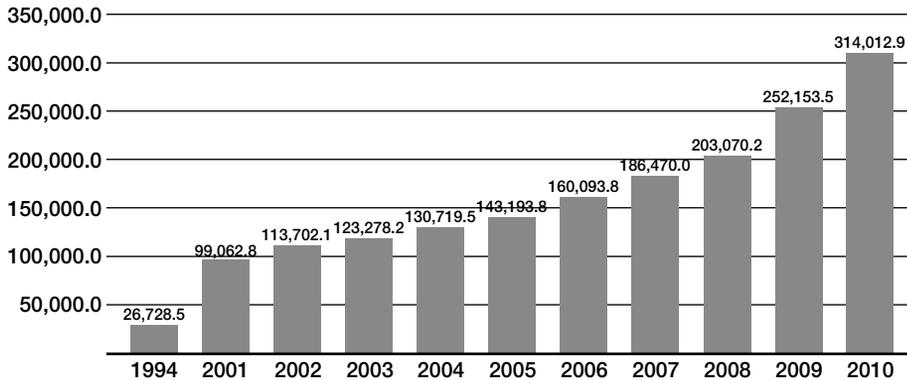
La información relacionada con el endeudamiento de diversas entidades federativas se ha convertido en un tema de debate público, a la luz del crecimiento de los pasivos en diversos estados. Según datos del reporte “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios”, correspondiente al último trimestre de 2010 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda de Quintana Roo pasó en el último año de 3,743.2 millones de pesos a 9,719 millones, un aumento de 160%, pero un equivalente a 170.76% de lo que ese estado recibió por participaciones. Nuevo León vio incrementar sus pasivos de 27,070.7 millones en el 2009 a 33,971.6 millones de pesos en 2010, por lo que su deuda significó 166.28% con relación a los recursos que recibe de la federación. Asimismo, la deuda de Sonora avanzó durante el último año de 11,258.2 millones de pesos a 17,297.3 millones y rebasó en 132.7% a las participaciones federales que la entidad recibió durante el lapso de referencia.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Hana Polackova, Contingent Government Liabilities. A hidden risk for fiscal stability, Policy Research Working Paper No. 1989, The World Bank, October 1998.

⁴⁸ “Participaciones quedan cortas ante deudas”, El Economista, 4 de abril de 2011, p.38.

Gráfica 4

Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios de 1994 al 31 de diciembre de 2010 (millones de pesos)

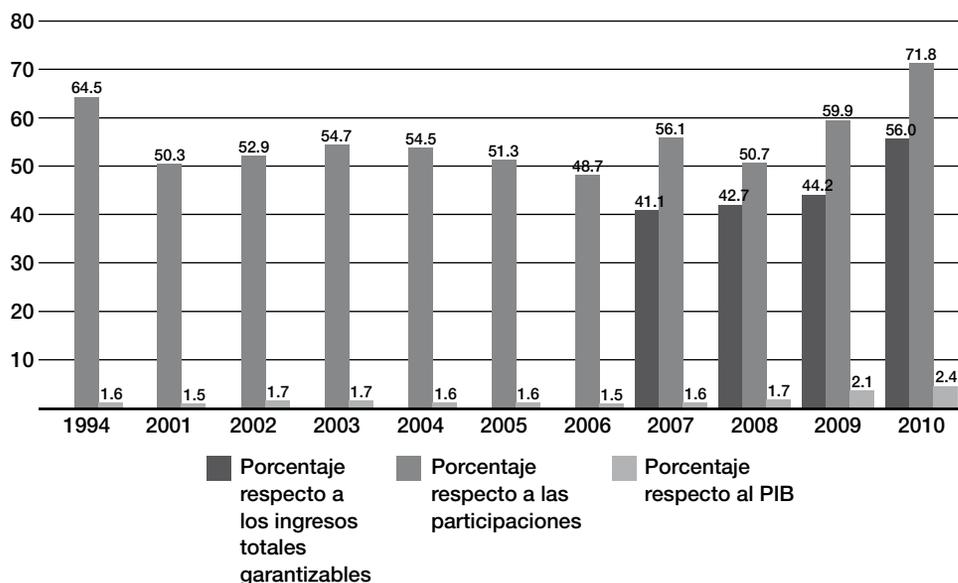


Nota: Incluye a los organismos paraestatales y paramunicipales.
Fuente: www.shcp.gob.mx/Estados/Paginas/Deuda.aspx.

Es comprensible que al no haber reformas al marco constitucional y a las leyes secundarias, en cuanto al reparto de nuevas facultades y potestades tributarias, los gobiernos locales han optado por obtener recursos a través del endeudamiento, lo cual puede generar severas presiones sobre las fuentes de recursos. El manejo prudente de las finanzas públicas locales debe hacerse presente, máxime cuando el bajo crecimiento económico de México no posibilita el incremento de los ingresos tributarios en los tres niveles de gobierno.

En 2009, los saldos de la deuda estatal y municipal comprometían el 60% de las participaciones federales, mientras dichas obligaciones representaron 2.1% del PIB. En 2010, las obligaciones financieras representaron 72% de las participaciones federales entregadas a los Estados y municipios y 56% de los ingresos totales, mientras que su proporción con relación al PIB fue del 2.4%.

Gráfica 5
Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios de
1994 al 31 de diciembre de 2010 (porcentajes)



Nota: Para 2007 incluye (Ramo 28), los incentivos fiscales, el 25% del FAIS, el 25% del FAFEF y los ingresos propios de las Entidades Federativas. No incluye los ingresos propios de los municipios.
 Fuente: www.shcp.gob.mx/Estados/paginas/Deuda.aspx.

La medición del endeudamiento estatal per cápita podría decirnos qué entidad federativa tiene más problemas para manejar sus saldos de deuda, por lo que de entrada, supondría que el Distrito Federal que no es propiamente una entidad federativa por su estatus contenido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estaría en aprietos, sin embargo, la capital del país en 2008 generó ingresos propios -impuestos, derechos productos, aprovechamientos y contribución de mejoras- por casi 42 mil millones de pesos,⁴⁹ por lo que

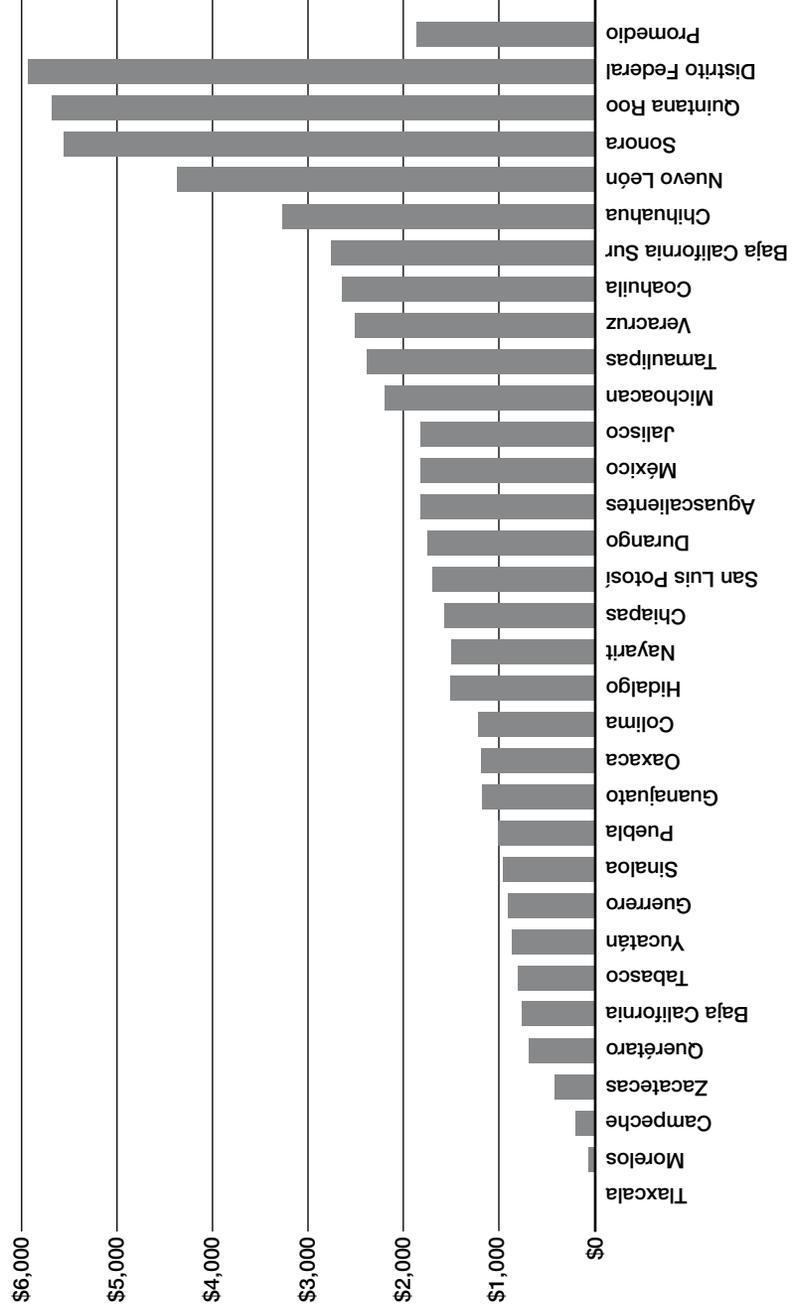
⁴⁹ Véase INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2005-2008, edición 2010, Cuadro 4.1.1.

alcanzaría a cubrir con estos recursos alrededor de 78% de su deuda total.

Así las cosas, la entidad federativa con mayor nivel de endeudamiento es el Estado de México, sin embargo, la deuda per cápita de ese estado se ubica en el promedio nacional. (Gráfica 6) Dicho estado, cubriría con sus ingresos propios alrededor del 53% del total del saldo de deuda en 2008 y que representa el 10% del presupuesto del gobierno de ese estado.⁵⁰ Esto plantearía la necesidad de revisar el desempeño hacendario estatal y municipal desde diversos ángulos y perspectivas, ya que no es lo mismo una entidad donde la deuda per cápita es elevada pero con gobiernos con capacidad de pago, a otro ente administrativo que mantiene en el promedio el nivel de deuda por habitante pero con problemas para generar los suficientes ingresos propios para cubrir el pago y servicio de la deuda.

⁵⁰ Ibid, cuadro 1.1.1.

Gráfica 6
Deuda pública estatal per cápita al 31 de diciembre de 2010 (pesos)



Fuente: elaborado con base en SHCP y resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Los municipios del Estado de México mantienen elevados niveles de deuda pública con relación al resto de las entidades federativas, por lo que el siguiente análisis puede servir como ejemplo para que las autoridades fiscales centrales mejoren sus instrumentos de monitoreo de las finanzas locales, toda vez que los datos de deuda que dispone la Secretaria de Hacienda y Crédito Público difieren de los proporcionados en las cuentas públicas municipales. Según la Secretaria de Hacienda los ayuntamientos tienen pasivos totales del orden de los 5 mil 487 millones de pesos en 2010 sin incluir organismos municipales (Cuadro 5). A este respecto, los informes de revisión de la cuenta pública presentados por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México refieren a un pasivo municipal superior a los 11 mil millones de pesos en 2008 y 2009.

Cuadro 5

**Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios por tipo de deudor
Saldos al 31 de Diciembre de 2010 (Millones de pesos)**

| | | Entidad Federativa | Organismos Estatales | Municipios | Organismos Municipales |
|---------------------|-----------|--------------------|----------------------|------------|------------------------|
| Total | 314,013.1 | 248,331.3 | 27,652.5 | 36,458.7 | 1,570.5 |
| Aguascalientes | 2,603.1 | 2,218.7 | 33.1 | 351.3 | 0.0 |
| Baja California | 9,490.8 | 2,440.4 | 3,575.1 | 3,436.5 | 38.9 |
| Baja California Sur | 2,224.3 | 1,768.3 | 23.2 | 432.8 | 0.0 |
| Campeche | 328.6 | 198.9 | 0.0 | 129.7 | 0.0 |
| Coahuila | 8,267.1 | 7,419.5 | 104.2 | 697.4 | 46.0 |
| Colima | 1,303.9 | 800.8 | 138.4 | 364.7 | 0.0 |
| Chiapas | 8,236.2 | 7,239.4 | 0.0 | 701.2 | 295.6 |
| Chihuahua | 12,297.2 | 11,357.5 | 932.4 | 7.4 | 0.0 |
| Distrito Federal | 52,529.5 | 52,529.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Durango | 3,697.7 | 2,843.1 | 6.9 | 790.0 | 57.7 |
| Guanajuato | 7,632.2 | 6,513.2 | 0.0 | 914.4 | 204.7 |

(continúa)

| | | Entidad Federativa | Organismos Estatales | Municipios | Organismos Municipales |
|-----------------|-----------------|--------------------|----------------------|----------------|------------------------|
| Guerrero | 3,794.9 | 3,036.7 | 0.0 | 758.2 | 0.1 |
| Hidalgo | 4,022.9 | 3,771.5 | 221.6 | 22.0 | 7.8 |
| Jalisco | 22,122.9 | 13,926.7 | 2,901.0 | 5,284.9 | 10.3 |
| México | 38,249.7 | 28,697.1 | 4,065.0 | 5,487.6 | 0.0 |
| Michoacán | 10,363.6 | 9,580.8 | 0.0 | 766.7 | 16.2 |
| Morelos | 1,269.6 | 111.9 | 0.0 | 1,156.8 | 0.9 |
| Nayarit | 2,175.9 | 1,557.5 | 0.0 | 618.4 | 0.0 |
| Nuevo León | 33,971.6 | 19,980.9 | 10,032.5 | 3,958.3 | 0.0 |
| Oaxaca | 4,615.8 | 4,546.5 | 0.4 | 68.9 | 0.0 |
| Puebla | 9,104.7 | 5,850.0 | 2,548.9 | 704.9 | 1.0 |
| Querétaro | 2,219.8 | 1,291.7 | 0.0 | 928.1 | 0.0 |
| Quintana Roo | 9,719.2 | 7,684.8 | 289.9 | 1,744.6 | 0.0 |
| San Luis Potosí | 5,276.2 | 4,280.7 | 90.1 | 452.7 | 452.7 |
| Sinaloa | 4,879.3 | 2,620.0 | 1,143.1 | 1,113.7 | 2.5 |
| Sonora | 17,287.4 | 14,802.7 | 1,221.7 | 1,263.0 | 0.0 |
| Tabasco | 2,233.2 | 1,814.1 | 2.2 | 416.9 | 0.0 |
| Tamaulipas | 10,069.7 | 7,851.1 | 319.8 | 1,462.7 | 436.2 |
| Tlaxcala | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 21,499.9 | 19,308.8 | 0.0 | 2,191.1 | 0.0 |
| Yucatán | 1,844.3 | 1,663.5 | 3.1 | 177.6 | 0.0 |
| Zacatecas | 681.6 | 625.0 | 0.0 | 56.6 | 0.0 |

(finaliza)

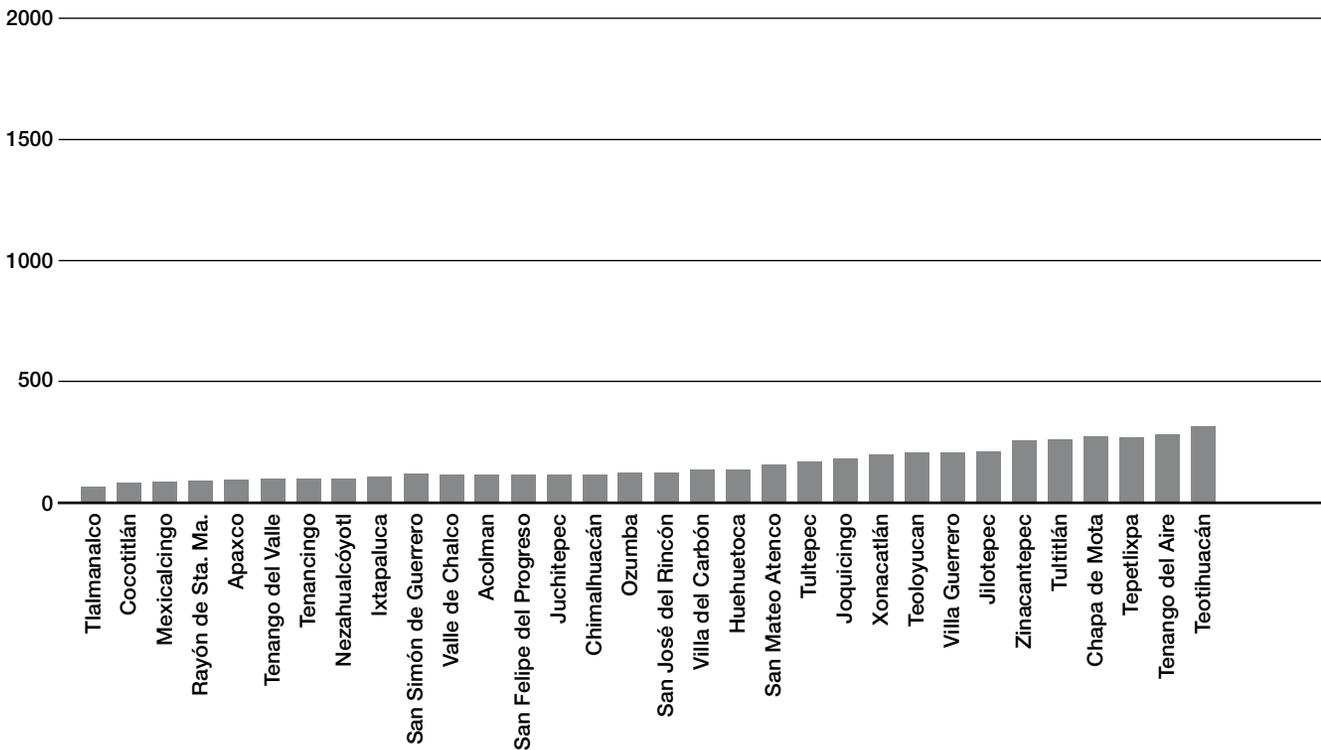
Nota: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Fuente: SHCP.

En este sentido, los ayuntamientos al enfrentar presiones fiscales derivadas del pago del costo del servicio de la deuda, pueden deteriorar la confianza hacia las finanzas estatales y federales, ya que los riesgos de default son compartidos por otros niveles de gobierno. La información que ha puesto a disposición la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da cuenta que los ayuntamientos metropolitanos mantienen niveles de deuda per

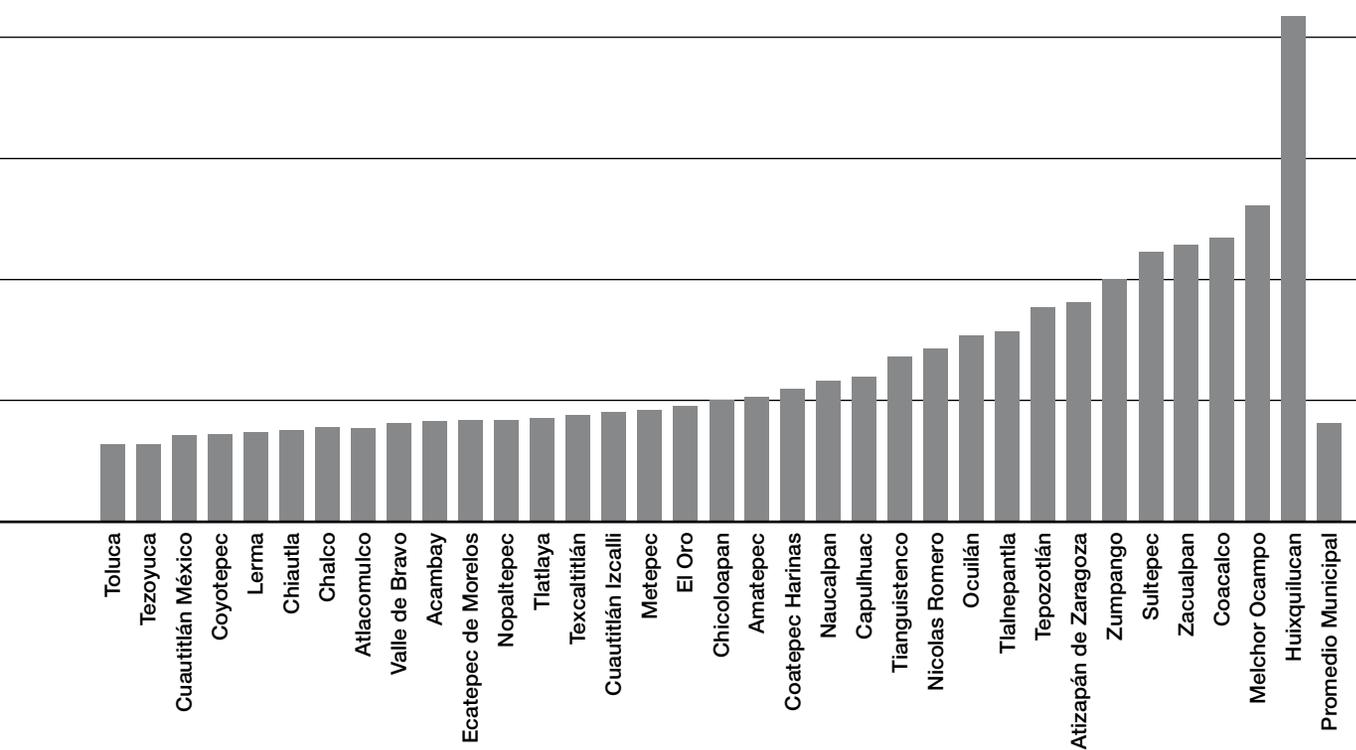
cápita elevados, tal es el caso de Huixquilucan (2,079 pesos), Melchor Ocampo (1,305) y Coacalco (1,169), pero al mismo tiempo municipios donde existe alta marginalidad como Zacualpan (1,137) y Sultepec (1,115) los niveles de deuda por habitante plantearían desafíos para su pago, dada la precariedad fiscal de las demarcaciones.

Gráfica 7



Fuente: Elaborado con base en Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP e Inegi, resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010.

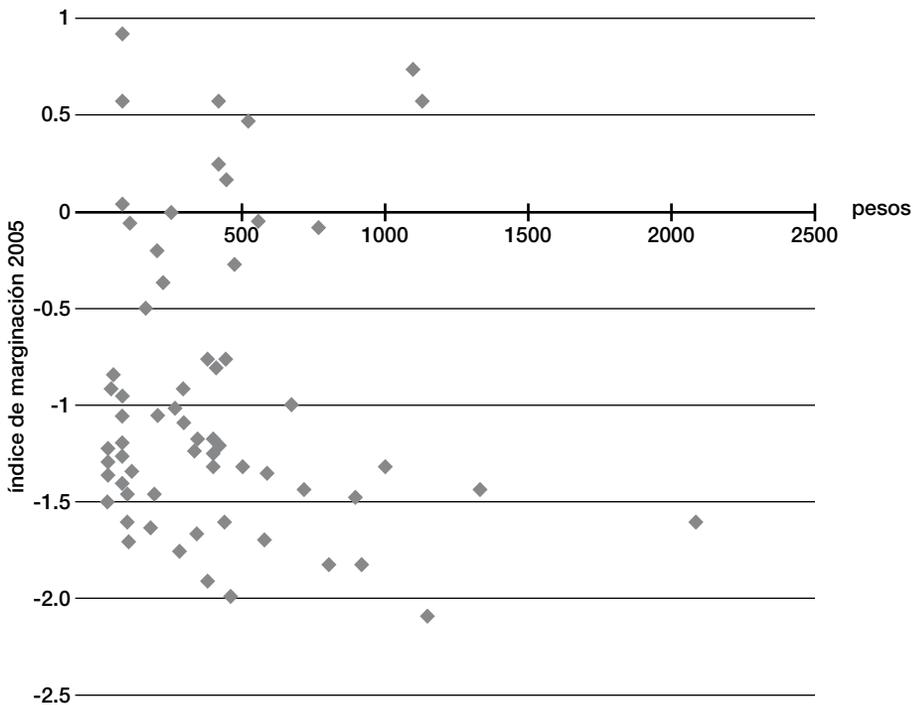
Deuda per cápita de los municipios del Estado de México, 2010



En la gráfica 8 se puede apreciar que hay pocos ayuntamientos con alta y mediana marginalidad que mantienen altos niveles de deuda per cápita municipal, por lo que bien podría ser un requisito de la legislatura local estableciera restricciones de deuda a los municipios con índices de marginalidad elevados.

Gráfica 8

Relación entre el índice de marginación 2005 y la deuda por cápita municipal 2010



En el caso de los municipios metropolitanos, es fundamental que los recursos propios puedan garantizar una liquidez de corto plazo, a efecto de que los pasivos no se conviertan en un pesado lastre sobre todo cuando la deuda municipal trasciende el periodo de una administración.

Por otra parte, los datos que maneja el Informe de Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2008 del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) revelan un panorama crítico para las finanzas locales de los ayuntamientos y de los organismos descentralizados de agua potable de esa entidad federativa. La deuda total de los ayuntamientos en 2008 ascendió a 11 mil 150 mil millones de pesos, la cual aumentó un 14.7% en relación a 2007, cuyo monto fue de 9 mil 717 millones de pesos. En 2009 aumentó 2.3% con respecto a 2008, situándose en 11 mil 455 millones de pesos (Cuadro 6).

Cuadro 6

Estado de México: Consolidado de la deuda pública municipal con relación a los ingresos totales 2003-2009 (millones de pesos)

| Año | Ingresos totales/ ^a | Deuda total | % deuda contra ingresos totales | Ingresos por financiamientos |
|------|--------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|
| 2003 | 16,080,574,959 | 3,110,149,987 | 19.3 | |
| 2004 | 19,133,407,950 | 4,677,478,617 | 24.4 | 1,425,374 |
| 2005 | 21,664,487,196 | 6,294,622,478 | 29.1 | 1,953,930 |
| 2006 | 24,414,480,865 | 7,198,955,603 | 29.5 | 1,619,833 |
| 2007 | 25,768,908,948 | 9,717,181,680 | 37.7 | 2,464,765 |
| 2008 | 33,266,089,184 | 11,150,832,087 | 33.5 | 3,093,006 |
| 2009 | 34,045,656,105 | 11,455,987,971 | 33.6 | 2,159,211 |

Nota: /a Para los ingresos, se consideran los ingresos totales menos financiamientos.

Fuente: OSFEM, Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2007, p.VIII; Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2008, p.X; Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2009, t.1, p. 36.

A pesar de que los ingresos totales pasaron de 25 mil 768 millones a 33 mil 266 millones de pesos, los cuales crecieron 29% impulsado por las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33), la proporción de deuda contra los ingresos representó 33.5% en 2008, lo cual registró una disminución con relación a 2007. Sin embargo, los ingresos por financiamien-

tos constituyen una fuente de recursos que de no reducirse, hará que el pago del servicio de la deuda lejos de disminuir continuará elevándose. Habría que considerar que las fuentes propias de recaudación sólo representan el 17% del ingreso total sin considerar financiamientos, es decir 6 mil 200 millones de pesos obtenidos en 2009.

El efecto positivo del crecimiento de la obra pública durante el periodo 2004-2008 está siendo sofocado por el incremento del pago del pago de los servicios de la deuda pública municipal. El capítulo 6000 creció 199% en dicho periodo mientras que el pago de deuda lo hizo en un 193%. Aunado a que el gasto corriente creció en promedio 81%. (Cuadro 6) Algunas instituciones financieras como Banorte canalizaron préstamos a los gobiernos municipales, estatales y federal para financiar proyectos de infraestructura por 38 mil 993 millones de pesos en 2009,⁵¹ sin embargo, el costo de su pago tiende a ser el negocio predilecto de los banqueros. No hay mejor aliciente para los bancos que el financiamiento de la obra pública se haga con recursos propios o participaciones federales.

Dado que la banca comercial nacional y extranjera encuentran muy cómodo canalizar crédito a los gobiernos locales en un contexto de restricción crediticia, dado que los flujos de dinero que reciben vía las participaciones federales los gobiernos estatales y municipales, los convierte en clientes excepcionales. Como observara Carlos Marx en el Tomo I de El Capital, la deuda pública “es como una varita mágica que infunde virtud procreadora al dinero improductivo y lo convierte en capital sin exponerlo a los riesgos ni al esfuerzo que siempre lleva consigo la inversión industrial e incluso la usuraría”.⁵²

⁵¹ Expansión, Junio 21, 2010, Año XLI, número, 1043, p. 118.

⁵² Carlos Marx, El Capital, vol. I, FCE, México, p.641.

Cuadro 6
Estado comparativo presupuestal de Egresos de los municipios del
Estado de México 2004-2009 (millones de pesos)

| Concepto | Egreso real 2004 | Egreso real 2005 | Egreso real 2006 | Egreso real 2007 | Egreso real 2008 | Egreso real 2009 |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ |
| Servicios Personales | 7,874,657 | 8,951,190 | 10,237,377 | 12,275,195 | 13,833,904 | 14,319,970 |
| Materiales y Suministros | 938,080 | 1,072,664 | 1,120,490 | 1,327,703 | 1,722,185 | 1,641,240 |
| Servicios Generales | 2,584,878 | 2,833,858 | 2,750,711 | 3,657,865 | 4,601,690 | 4,150,096 |
| Transferencias | 1,786,018 | 2,237,282 | 2,130,749 | 2,605,412 | 3,386,465 | 3,629,691 |
| Bienes muebles e Inmuebles | 771,620 | 484,015 | 641,423 | 798,864 | 936,107 | 832,060 |
| Obra Pública | 2,339,757 | 3,981,964 | 3,756,785 | 4,526,291 | 7,017,437 | 7,622,636 |
| Inversiones | 100 | 3,861 | ---- | 19,889 | 51,845 | ---- |
| Deuda Pública | 1,217,383 | 1,626,190 | 2,605,394 | 1,938,432 | 3,575,732 | 2,699,896 |
| Erogaciones Extraordinarias | 19,007 | 352 | 46 | 61,035 | 2,487 | 3,728,679 |
| Total | 17,531,504 | 21,191,629 | 23,242,979 | 27,230,400 | 35,133,739 | 35,927,679 |

Fuente: elaborado con información de OSFEM, Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2005,2006 y 2008.

La situación política más delicada se observa en el excesivo monto de deuda que acumulan tanto los gobiernos municipales como los organismos públicos descentralizados de agua potable. Sumando la deuda total municipal y la deuda reconocida en los estados de posición financiera con organismos auxiliares como la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYN), Comisión Federal de Electricidad (antes Luz y Fuerza del Centro), en 2008 suman alrededor de 13 mil 287 millones de pesos. Por su parte, la deuda total de los organismos descentralizados

de agua potable y la deuda reconocida con organismos auxiliares asciende a los 14 mil 885 millones de pesos (Cuadro 7). Si se suman estos dos grandes pasivos, las autoridades locales del Estado de México tienen una deuda pública total de 28 mil 172 millones de pesos, lo cual la vuelve impagable, ya que equivale al 82% de los ingresos totales que recibieron los municipios en 2008.

Cuadro 7
Estado de México: Consolidado de la deuda pública de los ayuntamientos y de los organismos descentralizados de agua potable con organismos auxiliares estatales y empresas paraestatales federales 2008-2009 (millones de pesos)

| | Deuda total municipal (A) | Deuda reconocida en los estados de posición financiera de los municipios (B) | Deuda con confirmación de saldos según organismo auxiliar tercero (C) | Deuda total de los organismos descentralizados de agua potable (D) | Deuda reconocida en los estados de posición financiera de los organismos (E) | Deuda con confirmación de saldos según organismo auxiliar tercero (F) |
|---------------|---------------------------------|--|---|--|--|---|
| 2008 | 11,159,859,177 | 2,127,402,507 | 4,585,919,419 | 9,529,430,909 | 5,355,588,988 | 2,428,777,058 |
| 2009 | 11,455,987,971 | 2,139,438,160 | 1,253,571,626 | 8,169,707,625 | 3,940,086,076 | 1,156,750,043 |
| Subtotal 2008 | (A+B) 13,287,261,684 | | (A+C) 15,745,778,596 | (D+E) 14,885,019,897 | | (D+F) 11,958,207,967 |
| Subtotal 2009 | (A+B) 13,595,426,131 | | (A+C) 12,709,559,597 | (D+E) 12,109,793,701 | | (D+F) 9,326,457,668 |
| Total 2008 | (A+B) + (D+E) 28,172,281,581 | | | | (A+C) + (D+E) 27,703,986,563 | |
| Total 2009 | (A+B) + (D+E) 25,705,219,832 | | | | (A+C) + (D+F) 22,036,017,265 | |

Fuente: elaboración propia con datos de OSFEM, Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2008 y 2009.

Entre 2008-2009 la deuda municipal aumentó un 2.31%, lo que equivalió a un incremento de 308 millones de pesos. Un signo menos ominoso para los organismos descentralizados de agua potable, ha sido que la deuda total pasó de los 9 mil 529 millones a 8 mil 169 millones de pesos entre 2008 a 2009 y que la deuda reconocida en los estados de posición financiera se redujo de 5 mil 355 millones a 3 mil 940 millones de pesos. Parece que los organismos descentralizados han tenido mejor desempeño en sus acciones de desendeudamiento que los ayuntamientos, situación que no debe ser descuidada, ya que los segundos pueden presionar a los primeros para sortear problemas de liquidez de corto plazo.

El costo social que la deuda representa, está fuera de toda discusión pública. Los gobiernos locales del Estado de México sufren irremediablemente los costos de los errores del pasado. La captura de la hacienda pública local por parte de las clases gobernantes mantiene a la entidad al borde de una crisis financiera y social de enormes proporciones, ya que el lento crecimiento económico nacional, la reducción del poder adquisitivo de la población por los efectos de la crisis económica de 2008-2009, la evasión y elusión fiscales, entre otros aspectos, hace un coctel explosivo en el corto y mediano plazo.

Las crisis fiscales locales ocurren regularmente cuando se mantienen persistentes déficits públicos, altos niveles de endeudamiento y problemas de liquidez (pasivos de corto plazo que exceden los activos líquidos).⁵³

⁵³ Jun Ma, "Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: selected country experiences", en Hana Polackova Brix y Allen Schick (editors), op.cit.

El otro tema crucial para la agenda de gobierno local es el relacionado con la urbanización de la pobreza y la depauperación de grupos vulnerables. Sin duda se requiere que cada ayuntamiento establezca políticas sociales universales que favorezcan la inclusión social y la participación ciudadana al margen de cuestiones clientelares. Es fundamental que se eleve de manera sostenida la inversión en obra pública destinada la construcción de hospitales, universidades municipales, centros de alto rendimiento para deportistas jóvenes, ya que de esta manera podrán generarse condiciones de desarrollo equitativo y social, dado que esto es un componente central de la distribución del ingreso. Sin embargo, la privatización o concesión de los servicios a favor de particulares de ninguna manera es una respuesta socialmente sostenible, dada la precariedad salarial en la que viven las mayorías. Lo anterior debe partir de una elección de prioridades administrativas estratégicas, ya que el gasto corriente crece mucho más rápido que la inversión pública. ¿Por cuánto tiempo más puede estar ausente el tema de la cuestión social en los municipios del Estado de México? Difícil de responder.

Cuarta parte

Conclusiones y recomendaciones de política hacendaria

Hay que ir de los asuntos globales a los locales y de los locales a los globales. El asunto medular de la reforma al sistema financiero y monetario internacional no sólo se encuentra en la distribución del poder de voto al interior de los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, sino en la abrogación de los paraísos fiscales que existen en determinadas regiones del planeta y que son alentados por la banca internacional y grupos en el poder de los países desarrollados. Ha llegado el momento

de cerrar estos verdaderos casinos del derroche y de la especulación que ha permitido que las clases gobernantes de los países en desarrollo coloquen recursos del erario sin que sean susceptibles de investigación por parte de las autoridades fiscalizadoras de cada país.

Por eso, es menester que la presión social que pudiera generar la revelación de los actos escandalosos de corrupción que ha documentado la Auditoría Superior de la Federación, sean abanderados por la diplomacia financiera mexicana, toda vez que las altas autoridades hacendarias y del banco central forman parte de la junta de gobernadores de las diversas instituciones financieras internacionales, lo cual genera una obligación moral y política para que el gobierno mexicano pueda subsanar sus omisiones y responsabilidades en este asunto.

Sin embargo, dicho sentir debiera ser recogido por un bloque histórico que propugnara por la abolición de los paraísos fiscales que han sido empleados por la oligarquía mexicana para hacer negocios con los recursos de la sociedad.

En este contexto, es fundamental una acción gubernamental que pugne y abogue por la eliminación de los paraísos fiscales y por la abolición del secreto fiduciario en lo que concierne al manejo del presupuesto federal.

La falta de liquidez propiciada por los recortes del gasto, la emisión de deuda pública y la política antiinflacionaria, imposibilita que el gobierno federal pueda contar con instrumentos de política fiscal y monetaria que alienten el crecimiento de la economía. Esto es un freno para el establecimiento de empresas y negocios en las regiones y municipios, ya que debilita la hacienda pública en los tres niveles de gobierno.

Se requiere una fiscalidad que promueva el fortalecimiento del Estado, de las empresas paraestatales y las instituciones de seguridad social, lo cual requiere la abolición de las millonarias devoluciones fiscales a los bancos, grandes empresas, tal como lo ha documentado la Auditoría Superior de la Federación en sus informes de revisión sobre la cuenta pública del gobierno federal. Dado que el rescate bancario y carretero ha costado al erario alrededor de 17% del PIB, es fundamental su esclarecimiento para que los defraudadores paguen los resarcimientos al tesoro nacional y de esta manera puedan liberarse recursos para el desarrollo social y económico.

Debe abolirse de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el principio del equilibrio presupuestario⁵⁴ ó déficit cero en las finanzas públicas, a fin de permitir que el gasto público pueda ser deficitario en el corto y mediano plazo para el financiamiento de la ciencia, la tecnología, los grandes proyectos de infraestructura como las refinerías, universidades públicas, hospitales equipados y fortalecimiento de los pequeños productores rurales.

Es urgente un modelo económico que se aparte de la disciplina fiscal y el control de la inflación, por uno que promueva el crecimiento con inflación moderada, tal y como ha ocurrido en diversos países emergentes y latinoamericanos en particular.

⁵⁴ En el artículo 2 fracción VII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define el déficit presupuestario como el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades. El artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé el equilibrio presupuestario y en los casos donde éste sea necesario deberán exponerse las razones que justifican el déficit, el monto específico de financiamiento para cubrir el déficit y el número de ejercicios fiscales requeridos para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

Los gobiernos municipales al acostumbrarse al dispendio propiciado por la bonanza petrolera del sexenio de Vicente Fox, están obligados a instrumentar mecanismos de rendición de cuentas y de control presupuestal ligados a resultados. Por ende, es necesario que los servidores públicos de elección popular y los titulares de las dependencias y organismos auxiliares cobren sueldos austeros para no terminar de colapsar las haciendas públicas locales. De nueva cuenta es fundamental la reducción del gasto corriente tanto en el capítulo 1000 y 3000. Como política contracíclica local, no debe reducirse el presupuesto para obras públicas, al tiempo que debe incrementarse la eficiencia en la captación de ingresos propios, evitando en todo momento afectar a los sectores vulnerables y marginados, pero ejercitando los procedimientos administración de ejecución contra los morosos que cuenten con capacidad adquisitiva de pago. Y que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno que hayan cometido daños en contra de la hacienda pública, no puedan tener acceso a cargos públicos de elección ni por designación y que paguen con cárcel y que resarzan con su patrimonio personal los ilícitos cometidos.⁵⁵

De esta manera, podrá iniciarse la construcción de una nueva república que posibilite enfrentar desde lo local esta gravísima crisis fiscal, la cual ha balcanizado la vida social en diversos territorios del país. Diversas voces nos advierten que “el Estado enfrenta en la poscrisis uno de sus grandes retos, una “doble tijera”: caída de recursos fiscales y mayor demanda de apoyos sociales”.⁵⁶ Una democracia con contenido social requiere una hacienda sólida en los tres niveles de gobierno para

⁵⁵ Estas medidas podrían contemplarse en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en aquellos artículos relacionados con los requisitos para ser diputado federal, senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procurador General de la República y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁶ Francisco Suarez Dávila, “Construyendo futuros: el papel del Estado en México,” en Este País, marzo de 2011, p.15.

financiar sanamente la producción de bienes y servicios públicos para todos.

La fiscalidad de México requiere urgentemente del redireccionamiento hacia políticas fiscales y monetarias promotoras del pleno empleo y el crecimiento, con el propósito de fortalecer la hacienda en sus tres niveles de gobierno, ya que el excesivo endeudamiento público amenaza con quebrar la precaria estabilidad fiscal con la que se sostiene la federación, los estados y los municipios. Si hay responsabilidades administrativas y resarcitorias de servidores públicos que hayan afectado la hacienda pública en sus tres niveles de gobierno, por un manejo irresponsable de la deuda, del gasto y de los ingresos, y que hayan sido corroboradas, deben ser sancionados hasta que reparen los daños. Por eso, los análisis sobre finanzas públicas mexicanas suelen estar incompletos, ya que por más recomendaciones tributarias que haga el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, éstas no darán frutos mientras existan desviaciones de recursos, captura de la hacienda, condonaciones multimillonarias de créditos fiscales a favor de los grandes contribuyentes, etcétera.

Los ingredientes de una nueva crisis fiscal están dados, sin embargo, no se tiene una bola de cristal para saber con precisión cuándo se hará inmanejable. La última palabra la tiene el capital financiero, a menos que el Estado decida cambiar el rumbo de la fiscalidad a favor de la sociedad. Los países del mediterráneo europeo padecen los efectos del endeudamiento público y de la especulación financiera con severos costos sociales para los trabajadores que son quienes están soportando el ajuste.

Bibliografía

Akitoby, Richard y Gerd Schawartz, **Inversión pública y asociaciones público-privadas**, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C, 2007.

ASF, **Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora**, México, 2006.

Cejudo Guillermo y Alejandra Ríos Cázares, “La rendición de cuentas del gobierno municipal”, en **La estructura de la rendición de cuentas en México**, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), México, UNAM-CIDE, 2010.

Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y del Elevado Monto de la Deuda Pública y sus Instrumentos, Precisar Responsabilidades y Proponer Acciones Correctivas, con Objeto de Alentar el Crecimiento del Mercado Interno y Promover el Desarrollo del País del Senado de la República de la LXI Legislatura, **Estado general de la deuda pública en México**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Ibarra, David, **Ensayos sobre economía**, Fondo de Cultura Económica, México 2005.

INEGI, **Finanzas públicas estatales y municipales de México 2005-2008**, edición 2010.

Marx, Carlos, **El Capital, I**, Fondo de Cultura Económica, México.

Moreno Brid, Juan Carlos y Jaime Ross, **Development and growth in the Mexican economy. A historical perspective**, Oxford University Press, 2009.

OSFEM, **Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal**, varios años.

Polackova, Hana, **Contingent Government Liabilities. A hidden risk for fiscal stability**, Policy Research Working Paper No. 1989, The World Bank, October, 1998.

_____. y Allen Schick (editors), **Government at risk. Contingent Liabilities and fiscal risk**, The World Bank-Oxford University Press, Washington D.C, 2002.

Roberts, Andrew, Hitler y Churchill, **Los secretos del poder**, México, Editorial Taurus, 2005.

Sandoval, Irma Eréndira, **Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera**, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 10, 2007.

SHCP, Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, México, abril de 2002.

_____, **Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto trimestre de 2010.**

The World Bank, **World Development Indicators, varios años.**

Victoria Marín, Alfredo Carlos, **La transparencia, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a debate. Consideraciones políticas, jurídicas y sociales en el Estado de México, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 2008.**

Williamson, John, **El cambio en las políticas económicas de América Latina, México, Gernika, 1991.**

Hemerografía

“Bancarización en México, de las más bajas”, El Universal, 14 de julio de 2008.

“Capital extranjero viene por bonos del gobierno”, El Universal, 20 de abril de 2011.

“Citigroup integra a Zedillo a su consejo de administración”, La Jornada, 21 de abril de 2010, p. 30.

“Denunciará el IFAI a funcionarios del SAT por no dar información,” La Jornada, 22 de abril de 2010, p. 33.

“Detecta la ASF varias anomalías en la devolución de IVA a grandes consorcios”, La Jornada, 9 de marzo de 2010, p.26.

Expansión, Junio 21, 2010, Año XLI, número, 1043, pp.117-120.

_____, 22 de agosto-05 de septiembre de 2001, p. 73.

Fernández-Vega, Carlos, “México SA”, Sección opinión, La Jornada, 4 de noviembre de 2009.

Fuentes, Mario Luis, “Los Jóvenes”, en México Social, No. 6, enero 2011, p. 51.

Ibarra, David, “La oposición de la elite a tributar”, en Nexos, septiembre de 2007, pp.28-29.

“IFAI exige a SAT lista de sus beneficiados”, El Universal, 11 de marzo de 2010.

“IFAI exige revelar a beneficiarios fiscales”, El Universal, 23 de septiembre de 2010, p. A12.

Kevic, Laza “The state of the state”, The World in 2011, The Economist.

La Jornada, 21 de abril de 2010, p.26.

“Los intereses por deuda externa triplican el débito total del país”, La Jornada, 2 de mayo de 2011.

Pardinas, Juan E, “El PAN y la dieta del caníbal”, Reforma, 14 de noviembre de 2010, p.13.

“Participaciones quedan cortas ante deudas”, El Economista, 4 de abril de 2011, p.38.

“Pemex reporta fuerte caída de ingresos por exportación”, El Universal, 22 de mayo de 2009.

“Producción y exportación de Pemex, en caída libre”, El Financiero, 22 de mayo de 2008, p.18.

“Three trillions dollars later” en The Economist, 16 de mayo de 2006. Página web: http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13648968. Consultada el 26 de mayo de 2006.

Sandoval, Irma Eréndira, “WikiLeaks y corrupción financiera”, El Universal, 14 de diciembre de 2010.

“Señala Auditor fallas del SAT en recaudación”, Reforma, 18 de marzo de 2010, p. 9.

“Sin bancos, 64% de municipios en el país”, El Universal, 23 de marzo de 2010.

Suárez Dávila, Francisco, “Nuevo PRI ¿viejas ideas?”, El Universal, 10 de marzo de 2011.

_____, “Construyendo futuros: el papel del Estado en México”, en Este País, marzo de 2011, pp. 15-17.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley del Impuesto sobre la Renta aprobada para el ejercicio fiscal 2010.

Ley del Agua del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

Políticas públicas de cooperación descentralizada.

Desde el gobierno local: Una construcción estratégica

Corazón Raquel Lozano González*

Abstract

Este artículo tiene por objetivo conocer la situación actual de los municipios mexicanos en torno al desarrollo de vínculos de cooperación con entidades homologas del extranjero, dicha situación se analiza a partir del enfoque de políticas públicas basado en la necesidad de vincular este tema con la agenda de políticas públicas y considerando que las relaciones de cooperación descentralizada deben construirse de forma estratégica para lograr efectos visibles en los procesos de gobierno desde el ámbito local.

Palabras clave: gobierno local, cooperación descentralizada, políticas públicas, agenda pública y estrategia.

This article aims to know the current situation of Mexican municipalities on the development of partnerships with foreign homologous entities, this situation is analyzed from a public policy approach based on the need to connect this issue with the agenda public policy, and considering that the relations of decentralized cooperation should be built strategically to achieve visible effects on the processes of government from the local area.

Keywords: local government, decentralized cooperation, public policy, public agenda and strategy.

** Actualmente se desempeña como Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Así como en la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal como Tutora-asesora académica.*

Introducción

Este artículo tiene como objetivo esclarecer varios elementos que influyen en la aplicación exitosa de las distintas modalidades de cooperación descentralizada, la cual se define en términos simples como: la actividad de vinculación directa entre gobiernos locales sin intervención de los órganos gubernamentales de política exterior.

Concretamente se analizarán los avances y retos en el caso mexicano, intentando mostrar que la actividad exterior de los gobiernos locales puede ser vista como un proceso que requiere de la construcción de relaciones estratégicas, la definición de una agenda “paralela” y la posibilidad de encontrar complementariedad entre las políticas públicas locales y los vínculos con el exterior.

Para el caso mexicano, el problema identificado en la construcción de vínculos de acción exterior de los gobiernos locales estriba en que éstos carecen de una definición clara en cuanto a objetivos, capacidades y necesidades, la causa o factor que ha determinado este hecho se encuentra en la ausencia de agendas estratégicas de los asuntos locales dentro de las cuales se considerará a la cooperación descentralizada como una modalidad útil de vinculación al exterior.

Este artículo desarrolla una reflexión teórica sobre los elementos que integran el proceso de toma de decisiones en la resolución de problemas públicos, se aborda a las políticas públicas, su proceso de diseño y principales características, asimismo, se problematiza sobre el diseño de una agenda de acción exterior o agenda “paralela”, sus ventajas y la necesidad de considerarla como un elemento previo para el diseño de una estrategia de acción exterior y de su implementación.

A su vez, se abordan los principios de la cooperación descentralizada, esto en razón de que poco se ha escrito sobre el tema, a pesar de que se encuentran presentes en el desarrollo de las relaciones de cooperación entre gobiernos locales.

En el caso de México se destaca que un desarrollo incipiente de la cooperación descentralizada, lo cual puede obedecer a varias razones, fundamentalmente: la improvisación, que tiene que ver con una visión inicial demasiado ambiciosa y ambigua de lo que ofrece el contexto exterior, asimismo, en lo referente a cuáles son las posibilidades que se tiene para incursionar en las muy distintas vertientes y modalidades que ofrece la cooperación descentralizada.

Por vertientes me refiero a los temas propios de la cohesión social: salud, educación, cultura y economía, entre otros. A partir de estos y otros temas derivan acciones concretas de cooperación. Mientras que, por modalidades se entenderá a las distintas prácticas que derivan de la interacción entre actores públicos locales y de éstos con otros actores del sistema internacional.

La improvisación constituye un factor que incide de forma determinante en el fracaso de la actividad exterior de los gobiernos locales, ya que, cuando un gobierno local (sea ciudad o municipio) tiene la disposición, el interés y la necesidad de vincularse en el exterior, en lo primero que debe pensar es en “no improvisar”. Esto al menos por tres razones:

1. La actividad exterior no es una oportunidad para hacerse de recursos financieros;
2. Las partes cooperantes o socios del extranjero trabajan por proyectos y por tanto exigen resultados;

3. La improvisación sólo llevará a un gobierno local a ser visto por sus socios como una autoridad local poco profesional que ignora los principios de la cooperación y por tanto, poco confiable para acciones futuras.

Para superar esta improvisación, resulta necesario atender a la construcción de una estrategia de actividad exterior en la cual destaque el interés de especialización sobre uno o algunos de los distintos temas que dentro del ámbito de competencias del gobierno local encuentren viabilidad para ser gestionados como políticas públicas de cooperación descentralizada.

Principios de la cooperación descentralizada

Los principios de la cooperación descentralizada se encuentran relacionados de manera muy precisa entre si, por lo que, el cumplimiento de un principio, conlleva a la consecución de otro. Se puede decir que, cada relación de cooperación descentralizada constituye una secuencia de acciones (basadas en principios) que tienen como fin la producción de bienes públicos a partir de políticas basadas en la idea de bien común. Se identifican como principios de la cooperación descentralizada:

1. Reciprocidad: la reciprocidad constituye un principio orientador de las acciones de cooperación descentralizada, el cual supone que cada parte que participa de la relación obtiene un beneficio, lo que significa un retorno en términos tangibles, y evidentes (Barreiro, 2007: 2).

En las relaciones de cooperación descentralizada, la reciprocidad supone que las partes involucradas definen previamente los beneficios

que pretenden obtener y sus motivaciones. En el caso de las políticas públicas, esto es muy importante de establecer en la definición de la política que se diseña (Barreiro, 2007: 2).

Cuando nos referimos a la actividad exterior o transnacional de las ciudades o los gobiernos locales, si estas relaciones se sustentan en el principio de reciprocidad, ello significa que las partes esperan obtener beneficios más o menos equivalentes, aunque no siempre del mismo tipo, ni de manera inmediata.

A su vez, las relaciones no tienen porqué suponer ser siempre de tipo bilateral, sino que, pueden llevarse a cabo mediante redes, donde la participación de los diferentes socios puede ser diferente, así como las aportaciones y beneficios no necesariamente son iguales o equivalentes entre sí (Barreiro, 2007: 3).

Cuando una relación de cooperación descentralizada se basa en el principio de reciprocidad, ello significa que las partes involucradas obtendrán beneficios mutuos en el corto o largo plazo.

La reciprocidad se vincula con la toma de decisiones conjunta y la corresponsabilidad de las acciones.

Por último, para que una relación sea recíproca debe considerarse su orientación estratégica, la interdependencia entre los actores cooperantes y la idea realista de lo que la adopción de este principio involucra, ya que, en muchos casos, las partes obtienen algún beneficio, pero no es en el mismo sentido, y en ocasiones, ni siquiera al mismo tiempo.

2. Mutuo beneficio: de acuerdo con Zapata mutuo beneficio es un principio que necesariamente involucra reciprocidad. Por lo que,

la reciprocidad reside en el interés mutuo de cooperar y en la posibilidad de derivar beneficios de la cooperación en ambos lados (Zapata, 2007: 102).

Existen varias manifestaciones en la praxis de lo que puede significar el principio de beneficio mutuo en una relación de cooperación descentralizada, Zapata (2007: 103) identifica como algunas de éstas:

- Mejorar el servicio público en cuanto al intercambio de ideas, políticas y estrategias de gestión pública;
- Capacitación del personal administrativo y de cargos electos, lo que permite encontrar nuevas formas de ver un mismo problema;
- Acceso a nuevas fuentes de financiamiento;
- Promoción de vínculos entre instituciones, estas relaciones son adicionales a la cooperación inicial entre dos o más entidades locales, pueden involucrar a escuelas, institutos, asociaciones de ciudadanos, organizaciones civiles, entre otros;
- Dotar al gobierno local de visibilidad internacional y fortalecer su capacidad negociadora;
- Fortalecer la cohesión social, el desarrollo económico, la inversión, el comercio y el turismo.

Por tanto, la idea de mutuo beneficio involucra no sólo recursos financieros, sino también aquellos de tipo cualitativo en donde la posibilidad de adquirir el know how representa un valor agregado de la cooperación descentralizada, los que hace factible referirse al principio de mutuo beneficio en este tipo de relaciones.

3. Complementariedad: hace referencia a las expectativas realistas que deben tenerse sobre la cooperación descentralizada, es decir, ésta no sustituye al trabajo constante de las administraciones

públicas locales, sino que se trata de una modalidad complementaria en la gestión de los asuntos públicos de los gobiernos locales y como tal, deben considerarse sus limitantes presupuestarias y de influencia en la calidad de vida de las poblaciones locales.

Actualmente, la adopción del principio de complementariedad en las relaciones que establecen los gobiernos locales con sus homólogos del extranjero tiene como objetivo, no sustentar en falsas expectativas una relación de cooperación descentralizada, sino conocer las limitantes, así como sus potencialidades. Con ello, se podrán implementar relaciones más equitativas, que privilegien el esfuerzo conjunto, por encima del asistencialismo y paternalismo.

4. Cofinanciamiento de las acciones: deriva de la importancia de que el beneficiario sea copartícipe de los costes del proyecto, tanto a nivel de las responsabilidades como de los compromisos, apropiándose de la intervención (Zapata, 2007: 6).

Actualmente, la cooperación descentralizada se piensa como las relaciones en donde más que un donante y un beneficiario o receptor, se está hablando de un vínculo en el que los participantes son socios que intentan superar sus diferencias (principalmente en cuanto a la disponibilidad de recursos) y establecer relaciones benéficas para ambos.

Algunas de las características de la cofinanciación son:

- Todo proyecto de cooperación descentralizada debe contar con una aportación local, tanto en dinero como en especie.
- Cuando una fuente de financiamiento son los organismos de cooperación, éstos se encargan de establecen el porcentaje de

cofinanciación, que varía en función de los programas y suele ser favorable al beneficiario.

- Cuando se construye un presupuesto cofinanciado, los gobiernos locales suelen valorizar sus aportes en especie: horas de trabajo de personal asalariado, costes indirectos (comunicaciones, papelería, electricidad, etc.) y cualquier otro gasto que se aplique directamente al proyecto. Sin embargo, esto no exime al gobierno local de hacer desembolsos en dinero de sus propios recursos.
- Cuantos más recursos locales se dediquen al proyecto, más fácil será conseguir el resto. A pesar de que, la experiencia demuestra que contar con grandes montos financieros no es garantía de éxito, ni de obtener el impacto esperado (Zapata, 2007: 6-7).

Contexto mexicano

En este apartado corresponde el diseño de un bosquejo general de los principales elementos que distinguen a la cooperación descentralizada en los gobiernos locales mexicanos.

Tomando en consideración que la forma de organización de la vida política puede ser un elemento que determine las facilidades y dificultades que los gobiernos locales o ciudades puedan encontrar para desarrollar su actividad exterior, sea o no, de cooperación descentralizada.

En un sistema federal entendido como un arreglo político-institucional se tiene como características distintivas: 1) la existencia de un pacto entre ámbitos de gobierno, 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, 3) la garantía de equilibrio entre ámbitos de gobierno (federal y estatal) y 4) teóricamente persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental (Ziccardi, 2003: 323-324).

Con referencia al federalismo, Aguilar señala que se trata de una forma de organización política que se distingue de la confederación y del estado unitario en tanto que reconoce la división de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo y mantiene un sistema de distribución de competencias (Aguilar, 1996: 6).

En el caso de los gobiernos de las entidades federativas y de municipios mexicanos, el elemento que destaca es la capacidad que están adquiriendo estos gobiernos para acceder a medios de vinculación en el extranjero, respondiendo a motivaciones de diversa índole: visibilidad internacional, cabildeo, obtención de financiamiento para programas y proyectos, intercambio de experiencias, entre otros.

Atravesamos por un proceso de innovación del federalismo en donde se comienzan a abrir espacios para incluir la participación de los gobiernos subnacionales y locales (o municipales) en las dinámicas de inserción internacional.

Ciertamente, este no es proceso exclusivo de los países federales, pues casos como el de Francia demuestran que pueden existir Estados-nación unitarios y altamente descentralizados en el espacio local.

La descentralización como un elemento del federalismo se convierte en un tema clave cuando se intenta hacer referencia a la dinámica de acción exterior de las entidades locales. Se trata de una relación interdependiente en donde se requiere encontrar el equilibrio entre la redistribución del poder político del centro a la periferia y el resguardo de cierto poder y competencias desde el centro (Furlan, 2004: 2).

Asimismo, no es posible apartar la descentralización para el caso de Latinoamérica con el periodo de crisis económicas de los estados, el

auge de los procesos de globalización de la economía y la interdependencia mundial; así como también, la influencia de los organismos multilaterales para que los estados definieran sus políticas económicas y sociales bajo la *tendencia neoliberal* (Furlan, 2004: cursivas son mías).

En el contexto latinoamericano los gobiernos locales asumieron nuevas responsabilidades y competencias que no se acompañaron de los recursos suficientes, ni de la experiencia para hacerles frente.

Asimismo, Ponce (2008) señala que uno de los factores que explican el surgimiento de la vinculación exterior de los gobiernos locales fue el proceso de urbanización, al cual se identifica como la dimensión local en la cooperación internacional para el desarrollo (CIPD).

La descentralización constituye el punto de partida para lo que en esta investigación se estudia y define como cooperación descentralizada, la cual es una forma de actividad exterior. Acerca de este tema conviene hacer mención de que la cooperación descentralizada y cualquier otro tipo de acción exterior requieren de formas de gobierno descentralizadas, sin que ello excluya a las formas de estado en donde el poder se supone como centralizado, casos como Francia demuestran que un poder unitario altamente descentralizado favorece la actividad exterior de sus unidades territoriales locales. De igual manera volviendo la mirada hacia Latinoamérica, en Perú sus unidades subnacionales han logrado impulsar importantes acciones de vinculación exterior a las cuales denominan paradiplomacia y cuyo principal interés se concentra en la integración regional en la región del Cono Sur.

En México, los gobiernos locales (municipios) son muy dispares entre sí, en aspectos tales como desarrollo económico y social, así como en nivel de desarrollo político. Las limitantes del gobierno local se observan en

la dependencia financiera con respecto a los recursos (participaciones y aportaciones) que se transfieren de la federación hacia los municipios lo cual limita una descentralización efectiva en la toma de decisiones, en materia de política pública desde los gobiernos locales.

La capacidad decisoria del gobierno local en materia de política pública se percibe como limitada, sobre todo cuando se confiere al municipio la importante tarea de “hacer ciudad”, lo que lleva consigo la revalorización de los espacios públicos y la capacidad de hacer frente a desafíos como: desigualdad, pobreza, inseguridad, violencia urbana, *deficientes* condiciones de la infraestructura urbana y de comunicaciones, el necesario aprovechamiento de las oportunidades del territorio, la competitividad y el papel en la gestión de la urbanización, la sostenibilidad y la necesaria conformación de un ‘proyecto de ciudad’(Borja, sin año: 1).

Los gobiernos locales son cada vez más los responsables de ‘hacer ciudad’ y en ese ejercicio recurren a vínculos con el extranjero para atender algunos problemas de su ciudad con experiencias de otras ciudades, recursos adicionales y transferencia de conocimientos.

Políticas públicas y cooperación descentralizada

La realidad actual muestra una importante actividad de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo local, para que esto sea posible, se necesita del diseño de políticas públicas. A su vez, la posibilidad de establecer vínculos con socios del extranjero, abre nuevas oportunidades de gestión de los asuntos públicos. La cooperación

descentralizada es por tanto, no sólo una modalidad de acción exterior, sino también un ejercicio de política pública.

Al referirnos al estudio de las políticas públicas encontraremos que muchas son las teorías y herramientas para su análisis, en este documento no se busca señalarlas de manera exhaustiva, sino más bien, considerar algunas aportaciones de varios estudiosos del tema, a manera de que ello permita la construcción de bases teóricas sobre las políticas públicas de cooperación descentralizada y la agenda de asuntos exteriores del gobierno local.

Acerca de las políticas públicas, en 1951 Harold Lasswell da a conocer sus investigaciones sobre las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*) “como una respuesta a la necesidad de conocimiento por parte del gobierno de sus decisiones públicas”. (Aguilar, 2000: 39) Para Lasswell las Ciencias de Políticas eran el conjunto de disciplinas que se ocupaban de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas. Asimismo, destacan por su compromiso de orden valorativo con la democracia, la cual orienta sus acciones hacia la representatividad y la racionalidad colectiva, por tanto requiere de la “función de inteligencia” de la que Lasswell hacía énfasis (Aguilar, 2000: 48).

De igual manera, una política pública puede ser entendida según Thoenig y Mény (Roth, 2006: 26) como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y un programa de acción de una autoridad pública.

Asimismo, Ricardo Uvalle señala que las políticas públicas son focalizadas y por tanto responden a problemas específicos, atendiendo a valores como: participación, corresponsabilidad y eficiencia (Uvalle, 2009).

Por lo que, tomando en cuenta las aportaciones teóricas anteriores se entenderá por política pública: a la decisión estratégica de atención de un problema público cuyo diseño, implementación y evaluación puede involucrar la participación de los distintos actores del sector público, social y privado.¹

Asimismo, las políticas públicas tienen fases acerca de las cuales Brewer y DeLeon en su obra *The Foundations of Policy Analysis* señalan seis momentos del proceso de la política: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Aguilar, 2003: 20).

Estas fases pueden diferir un poco cuanto a su forma de aplicación en la realidad municipal de lo que ocurre con las políticas públicas nacionales. Al respecto, Cabrero señala que las políticas públicas municipales son todavía un espacio en construcción, en donde se requiere atender primero al tipo de agenda local para entender entonces cuál es el alcance de la acción pública (Cabrero, 2003: 43-44).

Brewer y DeLeon identifican dentro de las fases de la política pública la importancia del planteamiento creativo del problema, esto significa que, las situaciones que ciertos grupos de la sociedad percibe como no deseables deben primero llegar ante las autoridades públicas y serán los analistas de políticas quienes se encarguen de definir la viabilidad de atención para esa situación o circunstancia que estos grupos definen como problema. Las fases que identifican estos autores son:

- a) Las fases de iniciación y estimación constituyen los espacios en donde un asunto se define como problema público, entra a la agenda y se establecen los criterios para su análisis y posibilidades o alternativas.

¹ Concepto propio.

b) La fase de selección, como su nombre lo indica es en donde se definen las mejores alternativas de resolución² del problema, se intenta predecir el impacto de la política, los grupos beneficiados y si habrá afectados, así como el tratamiento que el gobierno debe dar a los grupos de sociedad que siendo iguales ante la ley requieren un tratamiento diferenciado, acorde con sus necesidades.

En las fases de iniciación, estimación y selección es en donde se esta dando paso a lo que es la formulación y el diseño de la política, que debe ser una acción que consuma el menor tiempo y recursos posibles. Esto debido entre otras razones, a que se disponen de recursos (humanos, técnicos y financieros) limitados, sobre todo para los municipios, en relación con los ámbitos de gobierno federal y estatal.

Una alternativa en el ámbito local es considerar casos exitosos en otros municipios, sin embargo, se requiere ser cuidadoso en la selección y aplicación de instrumentos de gestión administrativa que han resultado exitosos en otras ciudades. Pues lo que ha tenido un efecto favorable en determinado territorio puede no ser lo más adecuado para una problemática similar en otro espacio local, es decir, se necesita tomar en cuenta las especificidades locales.

Asimismo, es importante señalar que las políticas públicas requieren del análisis de políticas, el cual se entiende como: “una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación con el fin

² Nos referimos a resolución y no a solución del problema, ya que cuando se trata de políticas públicas, los asuntos que se definen como problemas públicos en la mayoría de los casos son producto de anteriores decisiones de políticas, lo que sólo nos indica que los cambios sociales modifican la viabilidad de las políticas a través del tiempo y hacen necesario redefinir el problema y sus alternativas de resolución. Al respecto consultar a Charles Lindblom, 1959, “La ciencia del salir del paso” en: Antología II La hechura de las políticas, Aguilar Villanueva Luis, (coord), Miguel Ángel Porrúa, 1992.

de producir un formato para las decisiones de política y de determinar las necesidades futuras de información para las políticas” (Aguilar, 2000: 71).

Mientras que, en lo que corresponde a la fase de implementación de políticas, ésta se entiende como el momento en el cual se aplica el programa de acción definido en fases anteriores. Una vez concluida esta fase, en muchos casos se procede con la evaluación ex post. Sin embargo, evaluar una política pública puede ser una fase que se lleve a cabo de manera paralela o *durante* la implementación de la política como una evaluación, incluso los tomadores de decisiones llevan a cabo una evaluación ex ante de las implicaciones que tendrá tomar tal o cual decisión de política pública.

Por su parte, May y Wildavsky (1977) estudiosos de las políticas públicas han adaptado el modelo de Brewer y DeLeon, para dar forma a lo que se conoce como el ciclo de la política: fijar la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. (Aguilar, 2003: 16)

De igual manera Hogwood y Gunn (1984) definieron un marco de análisis de políticas públicas con nueve etapas: “decidir sobre que decidir, decidir cómo decidir (filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades de análisis, análisis de opciones, implementación, monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política” (Aguilar, 2003: 16).

De las posturas anteriormente explicadas, conviene destacar que todas coinciden en que las políticas públicas deben primero identificar un problema, definir sus alternativas, implementar las acciones, evaluar y decidir si continúan con la política, la sustituyen por otra, la redefinen o la dan por terminada.

En este proceso cada etapa contiene sus actores, enfrenta restricciones, exige toma de decisiones, así como resultados, influye en otras políticas y al mismo tiempo es afectada por otras, es decir, existe una relación de interdependencia. (Aguilar, 2003: 19) A su vez, no puede haber políticas públicas sin antes contar con una agenda de gobierno en donde se concentren los temas a los que se les puede dar tratamiento como problemas públicos.

Las políticas públicas se vinculan a la cooperación descentralizada al compartir ciertos elementos: los actores, el objetivo de sus acciones, la agenda, las motivaciones y la forma de diseño e implementación de la política. El cuadro 2 intenta explicar esta relación y diferenciar aquellos elementos en donde los enfoques son un poco distintos, pero al final complementarios.

Lo que se intenta mostrar a continuación en el cuadro 1 es que la cooperación descentralizada por si misma no sustituye a la gestión pública del gobierno local, sino más bien, se convierte en un elemento complementario para lo cual recurre a la vinculación con las políticas públicas, pues en ellas encuentra un espacio propicio para desarrollar proyectos de cooperación que beneficien a la ciudadanía.

Cuadro 1
Políticas públicas y cooperación descentralizada

| Características | Políticas Públicas | Cooperación descentralizada |
|-----------------|--|---|
| Actores | Gobiernos (federales, intermedios y locales), organizaciones no gubernamentales, empresas, universidades, agencias y organismos internacionales. | Actor principal: gobierno local. Actores complementarios: organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas, organismos internacionales, agencias de cooperación. |

(continúa)

| Características | Políticas Públicas | Cooperación descentralizada |
|--------------------------|---|---|
| Objetivo de las acciones | Atención a un problema público de tipo: social, económico, cultural, recreativo, etc. Mejorar las condiciones de vida de un grupo determinado de la sociedad. | Complementariedad en las acciones (políticas) de atención a un problema público, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones locales involucradas (cohesión social). |
| Agenda | Requiere de una agenda de gobierno en donde se tienen ubicados los problemas públicos que requieren ser atendidos a través de las políticas públicas. Sin agenda no hay políticas públicas, se trata de elementos interdependientes. | Requiere de una agenda como un referente para definir espacios propicios en donde la CD pueda ser considerada una acción complementaria. La existencia de una agenda puede apoyar en el diseño de mejores estrategias de acción exterior de CD. |
| Motivaciones | Generalmente mantienen una naturaleza reactiva frente a las demandas públicas. Atacan los problemas públicos desde las ramas y no de origen, benefician a algunos y pueden afectar a otros. | Atención a problemas sociales: educación, salud, alimentación, pobreza, vivienda y cohesión social. Gestión en temas ambientales, de género, sociedad de la información, actividad económica, etc. No sustituye a las políticas públicas en la atención de problemas, sino que se trata de un elemento complementario de gestión. |
| Diseño | Se lleva a cabo desde el gobierno y se presenta como un proyecto o programa a la ciudadanía. Considera en su diseño las demandas públicas y percepciones ciudadanas sobre el asunto que se identifica como problema. | En función del actor protagonista de la acción, si se trata del gobierno local, entonces éste diseña el proyecto. Si los actores no gubernamentales tienen mayor peso entonces el proyecto lo diseñan ellos y el gobierno sólo vigila y hace recomendaciones sobre su viabilidad. |

(continúa)

| Características | Políticas Públicas | Cooperación descentralizada |
|--|---|--|
| Seguimiento, evaluación y apropiación de la política | Se convoca a los actores sociales, que pueden ser los beneficiados de la política a ser parte del seguimiento de la fase de implementación, mientras que se pueden convocar a otros actores de la SC para la evaluación (universidades, académicos). Se crean las figuras de comités y consejos ciudadanos. La participación de mínima. | Los programas y proyectos de CD deben convocar a la sociedad para que está pueda involucrarse en las acciones, de esta forma se intenta que el ciudadano se apropie del proyecto y permanezca atento dando seguimiento al proyecto. Se crean los comités y consejos ciudadanos, en ocasiones se convoca a asociaciones civiles para que evalúen los proyectos. La participación es mínima. |
| Resultados | Deben ser visibles o perceptibles para la ciudadanía. | Por su naturaleza complementaria pueden no ser tan visibles para la ciudadanía. |

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia.

La agenda de gobierno y las políticas públicas municipales

En todo momento la sociedad percibe asuntos de diverso origen como problemas públicos, la elección de aquellos a los que se puede dar tratamiento como asuntos de interés público es una decisión que corresponde a los gobiernos y a la atención que presten a los grupos de la sociedad que buscan incidir en ciertos temas de la agenda.

Con referencia a ello, Aguilar Villanueva señala que “la formación de la agenda de gobierno revela cuál es la estructura de poder que domina la hechura de la política” (Aguilar, 2003: 27).

El proceso de definición de un asunto como problema público involucra toda una serie de cuestionamientos que el gobierno debe hacerse, entre

los cuales figuran ¿Es un asunto de interés público? ¿Es trascendente para la realidad social que se vive? ¿Debe ser atendido con instrumentos gubernamentales directos? ¿Se trata de un asunto estratégico y de atención prioritaria? ¿Es un asunto prioritario en términos de orden social?

En realidad muchas son las preguntas que un gobierno puede hacerse antes de considerar que un asunto o tema debe ser tratado como parte de la agenda de gobierno. Y es precisamente en ese momento donde la filtración de cuestiones o el *decidir cómo decidir* al que se referían Hogwood y Gunn cobra una importancia trascendental en la definición estratégica de una agenda pública.

La definición de agenda de gobierno que ocuparemos en este documento será aquella referida por Aguilar como: “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción” (Aguilar, 2003: 29).

Una agenda contiene aquellos asuntos que se perciben como problemas públicos y éstos guardan una interdependencia con los cursos de acción o alternativas posibles de resolución, por tanto, los gobiernos no dirigen su atención, al menos no, cuando intentan gobernar por políticas públicas, respecto a aquellos asuntos sobre los cuales no observan alternativas factibles.

Los temas que se encuentran contenidos en la agenda de gobierno son resultado de una construcción social, situaciones que la sociedad percibe como indeseables o no favorables para la convivencia ordenada y respetuosa entre los individuos.

Con la intención de definir con mayor claridad, algunos rasgos característicos de un asunto considerado problema público, destaca la aportación de Cobb y Elder, quienes señalan que un asunto tiene acceso a la agenda cuando:

- Es objeto de atención amplia o de un amplio conocimiento del público;
- Buena parte del público considera que se necesita un tipo de acción; y
- A los ojos de los miembros de la comunidad la acción es competencia de alguna entidad gubernamental (Aguilar, 2003: 34).

Es vital entender que cada gobierno elabora su agenda, por tanto, no es lo mismo referirnos a la agenda nacional que a aquella del gobierno estatal o municipal. Esta diferencia encuentra su origen en al menos tres razones: el ámbito de competencias, la capacidad de gestión administrativa y los recursos disponibles.

Asimismo, la cobertura de los temas no será la misma de una agenda a otra, y aunque los gobiernos locales concentren en sus agendas temas diversos como: economía, administración de bienes y servicios, gestión social, política y cívica, cultura y recreación, encontraremos que dependiendo del gobierno que se trate y del tipo de agenda, mayor o menor será la cobertura de estos temas.

La construcción teórica sobre la agenda local que será retomada en este documento será la de Enrique Cabrero, quien identifica para el análisis de la realidad municipal, tres tipos de agendas: tradicional, ampliada e integral (Cabrero, 2003: 43).

a) Agenda tradicional: aquella de naturaleza reactiva frente a los problemas locales, los cuales son de orden básico (servicios públicos) y para su acción considera únicamente la participación del gobierno local y, como éste dispone de recursos financieros escasos, su capacidad de resolución es limitada, insuficiente y poco satisfactoria (Cabrero, 2003: 43).

b) Agenda ampliada: goza de una naturaleza reactiva y previsor, identifica como parte de sus responsabilidades de gestión local, los temas de servicios públicos, aquellos relacionados con la planeación urbana, la seguridad pública municipal, los medios de transporte y de comunicación, la cultura y recreación.

Debido a la complejidad de los temas que trata, considera la participación de gobiernos del ámbito estatal y federal, así como de actores no gubernamentales, sus fuentes de financiamiento se concentran en: transferencias federales, recursos de programas sociales así como de los propios, derivados de la recaudación de impuestos (Cabrero, 2003: 43).

c) Agenda integral: se caracteriza por la complejidad en temas, formas de atención y recursos que atrae; su naturaleza es proactiva y previsor, concentra sus esfuerzos en gestionar los asuntos públicos como problemas multicausales, por lo que su atención requiere medidas en varios frentes (Cabrero, 2003: 43-44).

Se ocupa de la atención de temas de orden económico pensando en la competitividad urbana, en el ambiente y la planeación urbana considerando sus efectos en la calidad de vida de los ciudadanos, así como en lo referente a la provisión eficiente de servicios públicos (salud, educación y transporte) (Cabrero, 2003: 43-44).

Sus fuentes de financiamiento son variadas, desde las transferencias gubernamentales hasta los recursos provenientes de créditos y subvenciones de organismos internacionales financieros y de desarrollo, así como de gobiernos de otras partes del mundo (Cabrero, 2003: 43-44).

De los tipos de agenda mencionados, la de tipo integral constituye el escenario más propicio para la cooperación descentralizada y para otros tipos de acción exterior que no necesariamente involucran a la actividad de cooperación.

En los municipios con agendas de tipo tradicional o ampliada es en donde se ubican a la gran mayoría de los gobiernos locales mexicanos, y su principal interés o motivación al establecer vínculos con el exterior está en diversificar sus fuentes de financiamiento ante la carencia de recursos propios para atender sus problemas públicos o bien para desarrollar cooperación política y solidaria.

En el caso europeo, los niveles de bienestar y cohesión social se perciben como mayores para los gobiernos locales provenientes de los países miembros, en relación con sus homólogos en el resto del mundo. Por lo que, ubicándonos en ese contexto, las agendas de éstos deben ser más complejas, muestra de ello está en la destacada actividad exterior que establecen gobiernos como la Diputación de Barcelona que se vincula desde 2002 a través de un acuerdo marco con la Diputación de Montevideo en tres ejes temáticos: cultura, desarrollo social y planificación. Montevideo destaca también por su participación en la administración de la antena del Observatorio de Cooperación Descentralizada en América Latina.

Estos gobiernos locales, como otros más mantienen una activa participación internacional, por ello podría intuirse que sus agendas se inclinan más hacia la modalidad integral, sin embargo, esto no deja de ser una apreciación subjetiva a partir de lo que observamos sobre la dinámica de acción exterior de las ciudades, en todo caso habría que analizar a cada uno con detenimiento y ver si cumplen con las características de una agenda integral.

En un escenario deseable, las agendas de tipo integral son importantes en el contexto de análisis de la actividad de vinculación exterior y de cooperación descentralizada local. La práctica de cooperación se considera necesaria cuando se piensa en el municipio como un agente de desarrollo local que es capaz de aplicar instrumentos de gestión pública novedosos y de integrarse en la globalidad como un actor de gran relevancia.

Cabrero señala que una característica relevante de las agendas integrales, es el uso de instrumentos de gestión intergubernamental e intermunicipal, así como la atracción de financiamientos internacionales para proyectos de gestión local. Por lo que, una de las ventajas de este tipo de agenda, estriba en que facilitaría la construcción de una agenda “paralela” de los asuntos internacionales del municipio.

Gobiernos locales mexicanos: construyendo agendas de actividad exterior

En cuanto a los temas con potencial de vinculación en el extranjero que derivan de la agenda, inevitablemente éstos se encontrarán enlazados con los rubros de atención tradicional, señalados para el caso de los municipios mexicanos en el artículo 115 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política Estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

A su vez, nuevos temas comienzan a definir la agenda local, entre los cuales destacan aquellos que han sido discutidos en el marco de conferencias y foros internacionales, tales como: ambiente, energías limpias, mercado de bonos de carbono, migración, trata de personas, derechos humanos, competitividad, cohesión social, entre otros.

Esta clase de temas figuran ya dentro de las agendas de gobiernos locales de todo el mundo, y en el caso mexicano están cobrando cierta relevancia. En casos como el del municipio de Aguascalientes y su participación en el mercado de bonos de carbono, en los municipios mexiquenses con el tema migratorio, mientras que, en Chiapas destaca la atención en los asuntos de promoción turística, migración y ambiente; por su parte, lo municipios de Jalisco orientan sus acciones hacia la vinculación en temas de educación, cultura, comercio e inversiones, en Querétaro su municipio capital ha destacado por la actividad de cooperación a través de hermanamientos, relaciones con organismos internacionales y dentro de una red de ciudades conocida como URB-AL, en donde coordinó un proyecto con el tema de pobreza urbana y formación de personal.

Algunas entidades federativas y sus municipios se han adherido a la línea de vinculación exterior propuesta por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) relativa a la suscripción de acuerdos de hermanamiento, estos han definido una agenda de temas más o menos homogénea que se concentra principalmente en asuntos como: turismo, cultura, arte, deporte, inversiones, educación y ambiente.

Este tipo de acuerdos son una modalidad de “acuerdos interinstitucionales”³ pero no la única, por lo que, las posibilidades de celebrar este tipo de acuerdos se amplían hacia la construcción de relaciones directas (sin ser hermanamientos) con organismos internacionales y agencias de cooperación, así como al participar como socios de redes de gobiernos locales.

Pensando en los municipios mexicanos, la cantidad de temas que manejan en sus agendas fundamentalmente se circunscriben a los asuntos que les han sido conferidos por mandato constitucional, y son muy pocos los casos en los que el gobierno municipal se encarga de asuntos más complejos.

De acuerdo con Cabrero (2003) la agenda de políticas públicas ha atravesado por un proceso de expansión y construcción a través del tiempo; elementos de contexto municipal como es el proceso de descentralización iniciado por Miguel de la Madrid, así como las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han ido definiendo la forma en la que los gobiernos municipales han ido construyendo sus agendas.

Es posible identificar múltiples razones que permiten explicar porque los municipios mexicanos no llegan a definir agendas más complejas:

- 1) Se limitan a su ámbito de competencias e ignoran cómo es que pueden ganar espacios de gestión en otros temas;

³ Los acuerdos interinstitucionales son la figura jurídica reconocida en la Ley sobre la Celebración de Tratados para referirse a los vínculos que llevan a cabo los gobiernos nacionales, estatales y municipales con sus homólogos del extranjero o con otros órganos internacionales cualquiera que sea su denominación.

- 2) Su capacidad de gestión administrativa es deficiente y puede no cubrir ni siquiera con las necesidades básicas de los ciudadanos;
- 3) Los recursos (humanos, materiales, técnicos y financieros) son insuficientes;
- 4) La fragilidad institucional que se observa en la discontinuidad de los programas y proyectos implementados de una administración a otra. Un periodo de gobierno de tres años (y sólo cuatro para los gobiernos locales del estado de Coahuila) impide la planeación en el mediano y largo plazo, lo que dificulta la continuidad de las políticas públicas de manera independiente de los cambios en sus autoridades locales (políticos y funcionarios).
- 5) Limitadas posibilidades de generar acción pública local y gestionar sus problemas locales bajo una óptica de corresponsabilidad gobierno-sociedad;
- 6) La improvisación con la que se atienden los asuntos públicos, y
- 7) Las deficiencias de conocimientos jurídicos y de técnicas de gestión de los funcionarios locales.

Si consideramos que las condiciones anteriores son un reflejo de las condiciones de la gran mayoría de los municipios mexicanos, entonces entenderemos por qué las agendas tradicionales no logran una evolución favorable hacia la construcción de agendas ampliadas y en el mejor de los casos a una de tipo integral.

Por tanto, la posibilidad de contar con una agenda integral para el caso de los municipios mexicanos es limitada y se relaciona con las condiciones socioeconómicas y de capacidad administrativa e institucional del gobierno local, siendo aquellos gobiernos de corte urbano y metropolitano los que podrán dirigir sus esfuerzos al establecimiento de vínculos con sus homólogos del extranjero y otros actores del sistema internacional.

Sin embargo, no necesariamente estos gobiernos de corte urbano o metropolitanos cuentan con agendas integrales, en muchos casos su forma de gestión de los asuntos públicos responde a una agenda “ampliada”, por lo que, en tales casos, una actividad de acción exterior como es la cooperación descentralizada, los dirige hacia la instrumentación de acciones que den un uso práctico y útil a las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, y a partir de éstas, diseñar estrategias de gestión internacional sobre ciertos temas.

La agenda del municipio sea tradicional, ampliada o integral debe intentar superar las dificultades ya mencionadas y fortalecer a la institución municipal para dar el siguiente paso: diseño de políticas públicas complejas, en las que la acción exterior de cooperación descentralizada se considere un recurso complementario para la gestión de los problemas públicos.

¿Agenda sin estrategia? La necesidad de construir una estrategia de acción exterior

Cuando un gobierno local decide tener algún tipo de actividad internacional, generalmente se toma poco en consideración que para ello requiere de una estrategia de acción exterior.

Primeramente, por estrategia debemos entender a la dirección que se establece para conseguir el logro de uno o más objetivos, los cuales pueden verse cumplidos a través del análisis de los resultados de las acciones.

Uno de los principales obstáculos por los cuales la actividad exterior de un gobierno local no alcanza resultados favorables, está en la ausen-

cia de una estrategia de acción exterior. De igual manera, es una razón por la cual, continua resultando un asunto complicado el poder analizar y medir el impacto de la cooperación descentralizada en el desarrollo local.⁴

Una estrategia de acción exterior debe definirse en función de los objetivos del desarrollo local, las necesidades y capacidades locales. Asimismo, una vez construida no puede considerarse como un instrumento estático, sino que, puede mejorarse en función de nuevas expectativas provenientes del entorno exterior (de los socios, de la posibilidad de obtener otras fuentes de recursos, entre otras cuestiones) y como resultado de la experiencia propia a través del tiempo.

El ámbito de las relaciones de cooperación descentralizada requiere de pensar estratégicamente en cuanto a las posibilidades y compromisos que se adquieren al participar en alguna relación de cooperación.

Sin embargo, pensar estratégicamente requiere de la presencia de una estrategia general, en este caso, de acción exterior que permita aprovechar de mejor manera las oportunidades de la cooperación descentralizada.

De acuerdo con Eugene Zapata (Zapata, 2007 31-59) una estrategia de acción exterior debe definirse por ser:

⁴ Otra dificultad en este sentido es la ausencia de documentación de las experiencias, lo cual limita su impacto en la gestión local futura del gobierno local que fue protagonista de la acción de cooperación descentralizada y para el análisis de su replicabilidad en otros casos.

Cuadro 2. Características de una estrategia de acción exterior

| | |
|----------------|---|
| a) Integradora | Del entorno exterior y del local, orientada a responder a los principales problemas de gestión municipal que pueden resolverse de mejor manera si se recurre a la experiencia internacional |
| b) Específica | En cuanto a las necesidades locales, y establecimiento de prioridades locales, considerando las necesidades temáticas, geográficas, históricas y demás, buscando ser capaz de transmitir las a los otros actores de la cooperación. |
| c) Clara | Transparente en cuanto a las motivaciones que llevan al gobierno local a establecer relaciones de cooperación descentralizada. |

Fuente: Zapata, Eugene. Manual para internacionalizar a la ciudad, 2007.

El mundo de la cooperación descentralizada es por mucho, muy reducido en comparación con el de la cooperación internacional, así como también no constituye la única modalidad de vinculación con el extranjero, por lo que, nos referimos a un pequeño universo de acción que puede ampliarse cuando se ha definido previamente una estrategia de acción exterior.

Aspectos a considerar en el diseño de una estrategia de acción exterior

No es intención de este documento verter una serie de pasos a seguir para la construcción de una estrategia de acción exterior. Sin embargo, lo que se busca es señalar algunos elementos que deben considerarse para su diseño.

Zapata (2007: 31-38) considera que una estrategia en su diseño debe tomar en consideración: el contexto externo y la situación interna, así como identificar las prioridades locales y definir la visión a futuro.

Sin embargo, este análisis no sería posible sin echar mano de una herramienta administrativa como la planeación estratégica, que es la que permite definir una orientación de las acciones presentes y futuras.

La planeación tiene una importancia crucial para los gobiernos locales mexicanos desde la década de los ochenta, esto como resultado del proceso descentralizador. En el caso mexicano, la planeación local se encuentra sujeta a la reproducción del esquema nacional (artículo 26 de la Constitución Política Federal), y como parte de este esquema se encuentran los institutos municipales de planeación (IMPLAN) que en algunos casos como es: el municipio de Colima, se han colocado como los espacios idóneos para definir ciertas acciones de vinculación exterior.

Sin embargo, la definición de un plan, sus estrategias, programas y proyectos, resulta complicado para la mayoría de los gobiernos. Esto a pesar de que en cada trienio las autoridades electas deben formular su plan de desarrollo municipal. Principalmente este problema se presenta en razón de que, para las autoridades electas, la planeación local ha llegado a convertirse en un mero trámite administrativo y no en una verdadera herramienta de gestión estratégica.

A su vez, influye la dificultad para dar continuidad a la planeación de una administración a otra, por lo que, en un periodo de gobierno puede ser relevante la actividad transnacional, y al término de ese periodo de gobierno puede abandonarse todo programa, idea o vínculo con el exterior.

Si partimos de una adecuada planeación y del reconocimiento del espacio público como un sistema de capacidades que articula a las distintas esferas (social, privado y gubernamental) y se orienta a la búsqueda del desarrollo, en donde es propicio el aprovechamiento de recursos,

planes, políticas e instituciones susceptibles de conjugarse (Uvalle, 2000: 257).

Partiendo de esta consideración, una estrategia no puede concebirse alejada de la planeación del desarrollo local. Una vez entendido esto, se puede entonces considerar lo que Zapata (2007) señala respecto al análisis del contexto interno y externo, identificar prioridades y visión de futuro.

La propuesta de Zapata no puede pensarse sin enmarcarla dentro de la planeación del desarrollo local. En este sentido, el análisis del entorno externo que propone este autor, debe orientarse en función de las expectativas que se tienen sobre lo que ofrece el espacio internacional, así como en lo referente al espacio territorial que es externo al municipio, esto es, los gobiernos locales vecinos, el gobierno estatal y el nacional.

El análisis del contexto interno, estaría más enfocado a las motivaciones que se tienen para vincularse en el extranjero, en donde se consideren aspectos de orden histórico, económico, político, normativo, social y cultural. Sobre estos aspectos de orden interno, debe reflexionarse sobre los principios de la cooperación, ya que para que un gobierno local logre diseñar una eficiente estrategia de acción exterior, debe considerar los elementos, valores o principios que guían, en este caso, a la actividad transnacional del gobierno local.

En lo referente a la identificación de prioridades ésta debe ser coherente con los dos análisis anteriores, y para ello se requiere del instrumento de la planeación estratégica que permita la congruencia de la actividad internacional de un municipio, con una clara orientación hacia mejorar

ciertos aspectos de su gestión local a través de los contactos y vínculos que pretende establecer con potenciales socios del extranjero.

La claridad en las prioridades, permitirá una visión a futuro más certera sobre cuál es la utilidad, beneficio, necesidad y oportunidad que se espera como resultado de establecer vínculos con socios provenientes de otras partes del mundo.

Una vez diseñada la estrategia, se deberá dar paso a la implementación de la misma, lo que involucra tomar en consideración otros aspectos tales como: si el contexto interno y externo es favorable, es decir, si hay potenciales socios con disposición para colaborar de manera activa en la gestión municipal con enfoque de cooperación descentralizada, asimismo, si la postura del gobierno federal o central con referencia al desarrollo de alguna actividad internacional del gobierno subnacional y local es favorable y si es necesario dirigir la actividad exterior local conforme a los intereses internacionales del Estado-nación.

A manera de síntesis del proceso de construcción de una estrategia de acción exterior se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro. 3
Elementos a considerar en el diseño de una estrategia de acción exterior

| | |
|--|--|
| <p align="center">Analizar el contexto interno y externo</p> | <p>Contexto interno</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reconocer el espacio público como un sistema de capacidades que puede orientarse al desarrollo local. -Visión favorable o desfavorable del gobierno nacional sobre la acción exterior local. -Identificar capacidades: humanas, técnicas y financieras, las ventajas dinámicas y estáticas del territorio, así como el ámbito de competencias para la acción exterior. -Identificar limitantes: recursos humanos, técnicos y financieros, falta de experiencia en gestión exterior y cooperación descentralizada, ámbito de competencias para la acción exterior local. <p>Contexto externo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Temas de interés global para la acción exterior local y la cooperación descentralizada -Principales apoyos de agencias, organismos internacionales y países para la acción exterior y la cooperación descentralizada. -Programas vigentes que favorecen al gobierno local en el entorno exterior. |
| <p align="center">Planear la estrategia</p> | <p>Definir:</p> <p>a) Motivación: definirla a partir de la pregunta: ¿Por qué establecer vínculos en el exterior? Ej. Obtener recursos, internacionalizarse, aprovechar la vocación económica del municipio, etc.</p> <p>b) Objetivos: Responder a la pregunta: ¿Para qué insertarse en la dinámica de acción exterior? Ej. Mejorar la gestión pública del gobierno local, servir mejor al ciudadano, etc.</p> <p>c) Prioridades temáticas: Identificar los temas y asuntos que tienen un valor significativo para los habitantes de ese municipio. Ej. Cohesión social, servicios urbanos, turismo, economía local, derechos humanos, migrantes, etc.</p> <p>d) Disponibilidad de recursos propios: Responder a la pregunta ¿Qué recursos propios puedo aportar para hacer posible mi estrategia de acción exterior? Para el diseño e implementación de proyectos se deben considerar el capital humano, técnico y financiero.</p> |

(continúa)

| | |
|----------------------------------|--|
| <p>Diseñar la estrategia</p> | <p>-Una vez que se ha definido motivación, objetivo, temas y recursos disponibles, el diseño de la estrategia debe vincularse a la agenda del gobierno local y a partir de ello buscar complementariedad entre las políticas y principales acciones locales con las oportunidades que se identifican en el entorno exterior.</p> <p>La estrategia puede mejorar con el paso del tiempo, ampliarse o volverse más específica.</p> <p>Será una suerte de carta de presentación para el gobierno local, cuando trate de establecer relaciones con otros gobiernos, agencias, organismos internacionales y no gubernamentales.</p> <p>Mejorará la percepción del asociado (s) sobre la posibilidad de una vinculación más exitosa, pues la definición de una estrategia es muestra de que las intenciones de cooperación son serias y no se dará lugar a la improvisación.</p> |
| <p>Implementar la estrategia</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Buscar posibles socios que sean compatibles con las prioridades locales. -Recurrir a la experiencia de otros gobiernos para atender temas contenidos en la estrategia. -Estar dispuesto a generar conocimiento y experiencia sobre la acción exterior del gobierno local. -Proponer proyectos a potenciales socios. -Recurrir al apoyo del gobierno central o nacional para potenciar la presencia internacional del gobierno local. |
| <p>Documentar experiencias</p> | <p>-Comprometerse a detallar los casos exitosos y los que no lo fueron, a fin de que en el futuro los encargados de implementar acciones de vinculación exterior y de cooperación descentralizada, puedan considerar situaciones pasadas y aprovechen mejor sus capacidades en el presente.</p> |
| <p>Evaluar resultados</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Crear variables de medición de los impactos de la actividad exterior y de cooperación descentralizada en su municipio o ciudad. -Considerar aspectos de orden cualitativo y cuantitativo -Valorar los resultados tangibles e intangibles de la acción exterior y de la cooperación descentralizada. |

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: De la propuesta de Eugene Zapata (2007) sólo fue retomado el primer punto: análisis de contexto interno y externo, aunque las variables señaladas en este cuadro no son las mismas que el autor ocupa en su manual.

Aspectos para el diseño de una agenda de acción exterior

Como se ha señalado los gobiernos locales pueden construir su agenda pública desde un enfoque tradicional, ampliado o integral, lo cual es directamente proporcional a la cantidad de temas, la complejidad de los mismos, el tipo de atención que se les dé y el nivel de responsabilidad que el gobierno local decide que puede asumir.

Si construir una agenda no es un tema sencillo de abordar, menos aún lo es el pensar en una agenda “paralela” de asuntos exteriores del gobierno local. En primer lugar, debe quedar claro que ésta no surge espontáneamente, sino más bien, es resultado de la agenda de gobierno del municipio y derivado de los temas contenidos en ella se crea de esta agenda “paralela”.

A su vez, ésta no puede permanecer distante de lo que ya se ha señalado como la estrategia de acción exterior. En un orden coherente primero se debe acudir a la agenda de gobierno a fin de identificar si hay posibilidades de vincular en el exterior algunos temas locales, a través del diseño de políticas y programas. Estos temas serán los que integrarán la agenda “paralela” de acción exterior del municipio, y la mejor forma de hacerlo posible es a través del diseño de una estrategia de acción exterior.

La agenda “paralela” de acción exterior del municipio debe integrar los temas que se consideran con potencial para destacar capacidades, conocimientos y en cierta medida debilidades y necesidad de intercambio de experiencias para mejorar formas de gestión de problemas públicos.

La construcción de la agenda “paralela” llevará al gobierno local a definir

sus intereses en el extranjero y sobre todo a materializar con programas y proyectos los objetivos de su estrategia de acción exterior.

A nivel mundial se observan como preocupaciones recurrentes en las agendas de asuntos exteriores de los gobiernos locales temas de gestión administrativa, medio ambiente, ciencia y tecnología para el desarrollo local, derechos humanos, género, migración o incluso resolución pacífica de conflictos.

En los gobiernos locales latinoamericanos son temas recurrentes en su agenda de actividad: integración regional, planeación urbana sostenible, pobreza y economía local.

Mientras que, en el caso de los gobiernos locales europeos destaca su preocupación por atender asuntos relacionados con: cohesión social, educación para el desarrollo, sostenibilidad urbana, planeación urbana, sociedad de la información, género, migración, entre otros temas.

Tal vez, de momento el concepto de agenda “paralela” resulte difícil de concebir, sin embargo, es un elemento en la práctica cotidiana de acción exterior de los gobiernos locales, y debe considerarse como una potencial categoría de análisis en futuros estudios sobre estos temas.

Experiencia mexicana en la construcción de una agenda paralela de asuntos internacionales

Aun con todas sus limitantes, los municipios mexicanos están participando en el contexto internacional como actores de la cooperación vía hermanamientos o cooperación descentralizada. En este apartado corresponde hacer mención del panorama general en el cual los gobiernos

locales mexicanos han ido definiendo su agenda “paralela” de acción exterior. En el caso mexicano, los temas de esta agenda se han concentrado en: cultura, educación, deporte, pobreza urbana, atracción de inversiones, migrantes, giras de trabajo, visitas y protocolo.

Estos temas dan forma a lo que se pretende identificar como agenda “paralela” de asuntos exteriores del municipio. De acuerdo con la experiencia mexicana, ésta se ha construido en parte como un ejercicio autónomo de la institución municipal y también, como resultado del “acompañamiento” que la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, adscrita a la Dirección General de Coordinación Política, ha venido desarrollando con los municipios mexicanos.

A través de este ejercicio de “acompañamiento” en la internacionalización de los gobiernos locales mexicanos, la agenda “paralela” de asuntos exteriores del municipio comprende fundamentalmente, por la influencia de la Cancillería, temas como: intercambios culturales, deportivos, atención a problemas de migrantes y de derechos humanos; recepción de comitivas de funcionarios y diplomáticos, en ciertos temas se requiere conocimiento del protocolo.

A su vez, los temas de gestión administrativa tradicional han sido identificados como rubros de oportunidad para la firma de acuerdos de hermanamiento y de acuerdos de colaboración específica, ambos identificados como acuerdos interinstitucionales.⁵

⁵ Ley sobre la Celebración de Tratados, artículo 2, acuerdo interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Asimismo, la agenda “paralela” de asuntos exteriores de los gobiernos locales mexicanos no es posible definirla como una y aplicable para cualquier tipo de municipio, sino que, se trata de agendas personalizadas que pueden coincidir en la atención a ciertos temas, pero que su forma de priorizarlos será distinta.

Es destacable la conformación de agendas entre gobiernos locales en zonas fronterizas, en donde los temas de gestión de servicios y de integración de sus economías y seguridad en la frontera, son parte ya de sus formas de vinculación fronteriza, en estos casos se encuentran Tijuana-San Diego.

En el sureste mexicano la integración de agendas entre gobiernos estatales y municipales con sus homólogos de Centroamérica ha obedecido a la búsqueda de mecanismos que pongan freno al grave problema de trata de personas y desordenado flujo migratorio, lo cual pone en entredicho la garantía de los derechos humanos y laborales de las personas que cruzan o viven a lo largo de la frontera.

En los estados del centro del país, los intereses de vinculación exterior se concentran más en temas como: atracción de inversiones, turismo, cultura, educación y ambiente.

Las diferencias contextuales inevitablemente influyen en los medios de que los gobiernos locales disponen para estructurar su agenda “paralela” de acción exterior, sin embargo, el aspecto que tienen en común podría ser la forma o metodología en la que pueden plantear el diseño de su estrategia de acción exterior.

Políticas públicas de cooperación descentralizada

Debido a que las políticas públicas son temáticas, focalizadas y adaptables, se trata de un instrumento de gestión de los asuntos públicos con capacidad de aplicación en el ámbito de la cooperación descentralizada.

Las políticas públicas y la cooperación descentralizada encuentran puntos de encuentro en cuanto a que: son acciones que requieren especialización que no da lugar a la improvisación, exigen del diseño de un proyecto o programa por lo que tiene una temporalidad y exigen resultados.

A su vez, la cooperación descentralizada y las políticas públicas disponen de recursos escasos y menores en comparación con los montos de la cooperación internacional y de los recursos disponibles desde el gobierno federal o central.

Otro aspecto en el que encuentran coincidencia es en sus objetivos, en ambos casos son temáticos y focalizados, por lo que incluyen: salud, educación vivienda, economía, cultura, deporte, inversiones, entre otros temas.

A su vez, tanto las políticas públicas como la práctica de cooperación descentralizada se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población bajo la jurisdicción político-administrativa de que se trate (gobiernos locales y subnacionales).

Otro punto de coincidencia es en cuanto a la multiplicidad de actores públicos locales que pueden ser convocados, ello significa que se busca contar con la participación del sector social y privado en la gestión de las políticas públicas y de las iniciativas de cooperación descentralizada, a

fin de que se tenga una mejor aceptación y comprensión de los proyectos y programas.

Para entender la calidad del vínculo es necesario identificar el mecanismo que se está ocupando para formalizarlo, así como los instrumentos para dar una aplicación práctica a la relación.

Esto es: Modalidad + Mecanismo+ Instrumentos= Calidad del vínculo.

Las modalidades ya se han descrito, mientras que como mecanismos encontramos: acuerdos, convenios, programas, proyectos. Por otra parte, como instrumentos destacan: donaciones, cofinanciamientos y préstamos.

La calidad del vínculo podría apoyar en la definición o diseño de políticas públicas de cooperación descentralizada. Por lo tanto, la pregunta más importante en este apartado es cómo se define este espacio de integración entre las políticas públicas y la cooperación descentralizada.

Una primera respuesta se tiene en la calidad del vínculo, sin embargo, a ello habrá que agregar que una política pública de cooperación descentralizada se construye con cimientos más sólidos si es capaz de emerger de la agenda pública (sea del tipo que sea) como un esfuerzo estratégico por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

A su vez, resulta importante considerar que en el contexto mexicano los municipios encuentran limitadas posibilidades de definir sus políticas públicas, por lo que, son considerados más en su papel de implementadores.

El contexto actual exige de las autoridades locales mayor iniciativa e inventiva para hacer frente a sus problemas, por lo que, los representantes municipales deben abrirse camino para adquirir un protagonismo en el diseño de sus políticas públicas de cooperación descentralizada. Tratándose de políticas públicas de cooperación descentralizada se requiere que éstas respondan a una estrategia suficientemente clara, integradora y específica como para incidir en la calidad de vida de sus ciudadanos.

La idea de vincular estos tres conceptos se encuentra en una fase inicial de investigación, por lo que, la reflexión vertida en este estudio constituye uno de entre los pocos esfuerzos que se están dando en el camino de la definición de nuevos espacios para el estudio de la inserción internacional del municipio a partir de la dinámica de la cooperación descentralizada.

Asimismo, tomando como referencia el contexto mexicano encontraremos que la relación que pudiera existir entre políticas públicas y cooperación descentralizada se generalizaría como una práctica concentrada en la suscripción de acuerdos de hermanamiento y en lo que la cancillería mexicana identifica como acuerdos de cooperación específica.

Sin embargo, es muy evidente que la falta de expertis en cuanto a formas de gestión internacional para el desarrollo de capacidades, constituye un impedimento u obstáculo para que los gobiernos locales desarrollen vínculos en el exterior con posibilidades de diseño de políticas públicas.

Asimismo, no constituye una tarea fácil lograr complementariedad entre las formas tradicionales de gestión de los asuntos públicos con alguna de las distintas modalidades de cooperación descentralizada. Y si a ello agregamos que la alternativa de gestión más propicia para ponerlas en

estrecha vinculación, son las políticas públicas. Entonces encontraremos que los gobiernos locales enfrentan un reto doble, pues de acuerdo con la visión de Cabrero, las políticas públicas municipales se encuentran en proceso de construcción.

Por tanto, los gobiernos locales deben atender sus procesos de gestión pública a través del diseño de una estrategia de acción exterior integradora de la cooperación descentralizada con las políticas públicas, lo cual constituye una tarea más compleja de lo que se puede expresar de manera literaria.

De igual manera otro reto se presenta en relación con la participación ciudadana, como ya se señaló, las políticas públicas son incluyentes en cuanto al número de actores y no se restringen a la participación de actores gubernamentales.

La inserción de los actores públicos no gubernamentales constituye un reto tanto para las políticas públicas como para la cooperación descentralizada, en países europeos la acción exterior de los gobiernos locales intenta integrarse con la ciudadanía a fin de legitimar la actividad de cooperación descentralizada.

España ha desarrollado un modelo de acción exterior de sus gobiernos locales a través de las organizaciones civiles y de los fondos de cooperación y solidaridad. Sin embargo, en otros países del continente europeo y en el resto del mundo, el problema de la inclusión de los actores ciudadanos es un tema vigente y acerca del cual se enfrenta el reto de cambio de percepción del ciudadano sobre la internacionalización de su gobierno local.

En México la actividad exterior de las entidades federativas y municipios enfrenta la dificultad de generar credibilidad ciudadana. Por tanto, el reto está en definir en la agenda pública aquellos temas con potencial de vinculación internacional y, que éstos cumplan con los requerimientos ya señalados en apartados precedentes por Cobb y Elder: que el tema sea objeto de atención amplia o de un amplio conocimiento del público; que buena parte del público considera que se necesita un tipo de acción; y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción es competencia de alguna entidad gubernamental.

En materia de la experiencia de acción exterior de cooperación descentralizada vinculada a la participación ciudadana, el municipio de Querétaro constituye un caso en donde destaca la iniciativa de grupos de ciudadanos para ser coparticipes en la gestión internacional de su municipio. En este municipio se crea una oficina de asuntos internacionales, un comité ciudadano vinculado a esta unidad administrativa y un reglamento para la suscripción de acuerdos interinstitucionales del municipio.

La participación ciudadana del comité en Querétaro se ha orientado hacia la atracción de apoyos para organismos civiles a partir de un esfuerzo desde la ciudadanía, esto es, fundamentalmente por medio de donaciones tomando como base los hermanamientos que han sido firmados entre esta ciudad con sus homólogas en Estados Unidos.

Sin embargo, en este caso se presenta una experiencia distinta al escenario que estaríamos acostumbrados a imaginar: ciudadanos apáticos y gobierno que convoca a la participación. Contrario a ello, en el municipio se observa un interés creciente de algunos grupos de ciudadanos (profesionales de muy distintas áreas) interesados en ser parte de la

gestión internacional de su ciudad.⁶ A pesar de que podemos sugerir que es más frecuente encontrar el primer escenario, lo cierto es que, la ciudadanía está cambiando y requiere nuevos espacios, la cooperación descentralizada puede ser el pretexto perfecto para revalorar a los muchos o escasos grupos de ciudadanos que se interesan por ser parte de los procesos de gestión de los asuntos públicos en sus ciudades o comunidades.

Indudablemente si se logran superar estos obstáculos, se dará un paso adelante en el diseño e implementación de políticas públicas de cooperación descentralizada para el caso de los gobiernos locales mexicanos.

⁶ Con referencia al caso de este municipio, en una visita pasada de investigación fue posible entrevistar a una ciudadana que es parte del Comité Ciudadano de Acuerdos Interinstitucionales, la cual manifestaba inconformidad con respecto a la respuesta que encontraba al momento de intentar involucrarse más en los proyectos de gestión internacional en su municipio, consideraba que el gobierno municipal no valoraba la disposición que ella y sus compañeros ciudadanos miembros del Comité tenían para incorporarse en la actividad internacional de su ciudad, esto sin gozar de remuneración alguna. La experiencia de esta ciudadana demuestra cómo no sólo existen escenarios con ciudadanos desinteresados o apáticos, sino también, otros donde los gobiernos son los que minimizan el papel del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos.

Bibliografía

Alburquerque, F. 2004, **Local economic development and decentralization in Latin America**, CEPAL Review 82:155-169.

Aguilar, Villanueva Luis. F, 2000, **El estudio de las políticas públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa, Antología.

_____. 1996, **El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes**, **Revista Mexicana de Sociología**.

_____. ed. 2003, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, México.

Bardach, E. 2004, **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Barreiro, Cavestany, Fernando, 2007, **Cooperación Descentralizada y Reciprocidad**. En **II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL**, Guatemala: Observatorio de Cooperación Descentralizada.

Cabrero, Mendoza, Enrique, 1998, Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos, México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. **2003, Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE.**

Castells, Manuel y Jordi Borja, 1997, Global y Local: la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Grupo Santillana, Editorial Taurus.

Díaz, Leonardo, 2008, La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas, Barcelona.

Furlan, José Luis, 2004, Preguntas frecuentes sobre la descentralización en América Latina en VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, La Antigua Guatemala.

Lozano, González, Corazón Raquel, 2010, Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local. en La acción social del gobierno local, Alicia Ziccardi y Tonatiuh, Guillén. México: Coordinación de Humanidades UNAM, PUEC, IGLOM.

Martín, Miguel Ángel y Carlos Nahuel Oddone, (ed.) 2010, **Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas**, Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Roth, Deubel André-Noël. 2006, **Políticas Públicas**, Bogotá, Ediciones Aurora.

Uvalle, Berrones, Ricardo, 2009, Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública, **Convergencia**, *Revista de Ciencias Sociales* 16, no. 49, Universidad Autónoma del Estado de México.

Zapata, Eugene, 2007, **Manual práctico para internacionalizar a la ciudad Barcelona**, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Ziccardi, Alicia, 2008, La descentralización en México y la participación ciudadana, en Girardo, C. (ed.) **El desarrollo local en México: Aportes teóricos y empíricos para el debate**, Mérida: UNAM y Universidad Autónoma de Yucatán.

_____. 2006, Políticas de inclusión social en las sociedades complejas, en Santiago, H., Martín, (ed.) **Justicia, políticas públicas y bienestar social**. México: UNAM.

La innovación en los gobiernos locales.

El caso de Agenda Desde lo Local

Luis Alfredo Hernández Avendaño*

Abstract

En el presente ensayo se establece que los procesos de innovación no pueden estar sujetos a modelos organizacionales exitosos en otras administraciones nacionales o extranjeras, sino que tiene que partir del reconocimiento de la propia situación particular en la cual se encuentra inserto tanto en lo social como en lo económico e histórico. Por tanto debe conocerse cual es la situación de la administración local y que elementos son los que requiere de un proceso de modernización e innovación. De esta manera, la innovación municipal se sustenta en capitalizar los elementos propios de la administración municipal con el fin de mejorar sus resultados. Pero la innovación, implica también prácticas del gobierno (políticas públicas) que permitan articular precisamente éstas acciones con las de distintos actores locales que permitan potencializar a éstas últimas. Ello requiere pues, de una infraestructura mínima que permita la innovación, en este sentido, Agenda Desde lo Local, intenta generar estas condiciones necesarias, pero un análisis más detallado, demuestra que el mismo puede ser un elemento que permita establecer procesos innovadores autónomos en los municipios si existe una voluntad política para ello.

Palabras clave: Gobierno municipal, administración municipal, gestión municipal e innovación Agenda Desde lo Local.

In this essay states that innovation processes can not be subject to successful organizational models in other national or foreign, but must start from the recognition of one particular situation in which is embedded both socially and the economic and historical. Therefore must know what the situation of local government and elements are those that require a process of modernization and innovation. Thus, innovation is based on municipal capitalize on elements of the municipal administration in order to improve their performance. But innovation also implies practices of government (public policies) to articulate precisely these actions with those of other local actors to enable the latter to potentiate. This requires therefore a minimal infrastructure to enable innovation in this regard, Agenda Desde lo Local, attempts to generate these conditions, but further analysis shows that it can be a factor enabling to establish autonomous innovative processes in municipalities if there is political will.

Key words: Municipal government, municipal administration, municipal management, innovation and Agenda Desde lo Local.

* Candidato al doctorado en Estudios Organizacionales, UAM-Iztapalapa.

Introducción

Hoy día, los municipios tienen una mayor relevancia en el ámbito nacional. Las distintas políticas -realizadas a principios de los años ochentas del siglo XX, principalmente- para fortalecerlo han sido cada vez más relevantes. En este sentido, el lector tiene entre sus manos un ensayo que pone énfasis en el cambio de la administración pública municipal hacia un modelo de gestión pública local. Este proceso de cambio se intenta realizar desde diferentes programas, uno de ellos es Agenda Desde lo Local, el cual tiene como una de sus mayores virtudes el que se puedan emplear diversas innovaciones en este proceso de cambio ya que su campo de acción abarca los principales sectores de la sociedad: social, económico, ambiental y gubernamental entendiéndose este último como organizacional-institucional. Todo ello tiene como fin fortalecer el diseño institucional del municipio, para que este brinde los servicios públicos de manera eficiente, legítima y con calidad. Este proceso de innovación está enmarcado en una serie de relaciones entre los distintos ordenes de gobierno que pueden facilitar o no, en primer lugar la implementación del programa y, en segundo plano, la innovación; así pues, son estas relaciones intergubernamentales, un factor para tomar en consideración para conseguir nuevas alternativas de solución a los distintos problemas que aquejan a los gobiernos locales.

En este contexto, ¿qué papel juega la gestión en la innovación de procesos? ¿Cuál es el papel que juega Agenda en la transformación de la administración municipal? ¿Cuáles son sus aportaciones innovadoras?, ¿Qué actores intervienen para crear procesos innovadores? Son precisamente a estas cuestiones que el presente documento trata de responder. El ensayo se divide en tres partes, en la primera se plantean los conceptos teóricos que se utilizan para el análisis. En su segunda parte, se realiza una breve descripción de Agenda y se analiza con los

referentes expresados en la primera parte. En la tercera sección se dan las conclusiones.

Elementos a considerar para la modernización e innovación en los gobiernos locales

El rol de los municipios es cada vez más importante, ya que se enfrentan a un contexto cada vez más complejo. Su cercanía con la población ha hecho que se implementen distintas políticas públicas para fortalecerlo con el fin de tener una mayor gobernabilidad. Así podemos encontrar en los últimos seis lustros dos reformas importantes para lograr este cometido: la descentralización de los servicios públicos a esta instancia de gobierno, realizada con la reforma al artículo 115º constitucional federal en 1983, y el cambio en su régimen jurídico al reconocerlo como ámbito de gobierno en 1999, son claros ejemplos de la importancia del municipio dentro de un esquema de gobernabilidad.

La gobernabilidad entendida como un “estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2002: 22), tiene en los gobiernos locales su aplicación más funcional; esto debido a que los municipios son las instancias de gobierno más cercana a la sociedad. Sin embargo, ésta última se presenta en una realidad cada vez más compleja y dinámica, en donde el municipio enfrenta problemas de distinta índole que requieren de una mayor capacidad del gobierno local para atenderlos adecuadamente. Por ello, el debate hoy día es convertir la administración municipal en una gestión que reconozca los problemas en una dimensión más amplia, con todas sus implicaciones (sociales, económicas, políticas, ambientales, institucionales) que permitan establecer políticas públicas, ya no para salir del paso, sino para solucionarlos (Bresser Pereira, 2004:26).

Así pues, la gestión pública se vincula con la noción de gobierno, y que además implica un buen gobierno en busca del bien público, en un contexto donde se respetan tanto los derechos como las libertades civiles y políticas, con el fin de mejorar la calidad de vida de los individuos, grupos y regiones (Uvalle Berrones, 1998:51). La gestión pública tiene en lo público su esencia, aquí lo público no se comprende como lo estatal, al contrario, el Estado y su gobierno forman parte de la sociedad y sus tareas son fundamentales en el desarrollo de las tareas sociales; esto implica que son los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad los que de forma conjunta con el gobierno logran que las acciones públicas se desarrollen en forma vinculada y/o consensada en beneficio del interés público. Así, la gestión no se aparta de la política, convive con ella y es participe en el logro de los acuerdos y en las negociaciones, con lo cual se desvanece la dicotomía entre política y administración. Esto convierte a la gestión pública en un arte que consiste en hallar la solución de problemas en función de las capacidades tanto humanas como materiales para llevar a cabo las acciones públicas sustentadas en procedimientos adecuados, esto demanda lucidez para combinar y hacer participes de forma coordinada y conjunta tanto a los integrantes del gobierno como a los participantes de una red social compleja.

De esta forma, la gestión es entendida como una estructura flexible, con personal especializado, que busca la eficiencia, la eficacia y la calidad en la realización de sus productos y que además establece formas dinámicas de interacción social en la búsqueda de las posibles alternativas de solución. Para ello se sustenta en conocimientos teórico-empíricos provenientes del management, los cuales se enfocan en la parte técnico-instrumental de la organización, pero además, existe la parte social que da cuenta de las distintas formas de relación a la que están sujetos los individuos de la misma entidad organizacional (Gvishiani, 1973:13).

No obstante lo anterior, en gran medida los gobiernos municipales han inclinado la balanza hacia la parte técnico-instrumental, debido a la inmediatez que deben producir en el corto período de su administración, es por ello, que pocas veces se cuestiona si el modelo y/o técnicas importadas de otras organizaciones y contextos, son los apropiados para el contexto histórico-social en el cual desarrollan sus actividades. En un artículo anterior (Hernández, 2010) se discutió acerca de las consecuencias que tiene la implementación de estos procesos como un acto de imitación y/o isomorfismo de los modelos organizacionales “exitosos” o de “moda”.

Si es verdad que las administraciones locales deben ser cada vez más ágiles en cuanto a la solución de asuntos públicos, no es menos veraz, que una implementación acrítica de benchmarking, reingeniería de procesos, calidad total, por citar algunos, pueden generar resultados no solamente insatisfactorios, sino incluso, adversos a los propios objetivos planteados para la mejora de aquéllas. Aunado a ello, muchos de estos modelos transforman el perfil político de los individuos, de su carácter ciudadano (y todo lo que ello implica) pasan a convertirse en clientes, en donde la relación gobierno-ciudadano-beneficiario está mediada por una relación de mercado.

Esto nos lleva por tanto a una pregunta sustancial: ¿debe dejarse de lado todas las técnicas provenientes del management? No sólo las técnicas del management, sino todos aquellos modelos organizacionales ajenos al propio contexto de la organización receptora, que buscando una solución imperiosa a los problemas que enfrentan, implementan a pie juntillas los procesos y las estrategias de aquéllos, sin una revisión previa del contexto de la organización originaria, de los supuestos adyacentes al modelo, todo con el fin de obtener, principalmente, una legitimidad política.

Es por ello que es importante reconocer la situación de los municipios mexicanos para examinar bajo que condiciones es posible realizar alguna modernización administrativa que involucre procesos de innovación. Este tema de viejo cuño, ha generado una gran cantidad de literatura especializada sobre las principales problemáticas municipales, las cuales dieron en su momento origen a una agenda municipal, la cual fue hecha entre otras instituciones por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, el Centro de Estudios para la Reforma del Estado y el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo en la cual se planteaban las principales preocupaciones de las administraciones locales:

1. Estructura financiera del Ayuntamiento y coordinación fiscal.
2. Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana
3. Organización y gestión de la administración municipal.
4. Competencias y coordinación intergubernamentales.

A pesar del tiempo transcurrido en la creación de esta agenda municipal, los problemas persisten, y en algunos casos, se han agravado. La descripción completa de cada una de estas problemáticas esta fuera de los alcances de este ensayo, sin embargo, nos abocaremos al apartado tercero y cuarto en el cual se habla de la organización y gestión de la administración municipal así como de sus vinculaciones intergubernamentales, los cuales se vinculan con el propósito de este escrito.

Con respecto al punto tres, la organización y la gestión de la administración municipal, Cabrero (1999) argumenta que la administración pública municipal tiene varios obstáculos para lograr su eficiencia, entre los que destacan:

1. La *fragilidad del marco normativo*, es decir, que las leyes existentes impiden en la mayoría de las ocasiones que los municipios puedan llevar a cabo su función con eficiencia, ya sea porque existe lagunas en las leyes o por que las normas solo pueden ser originadas en los congresos estatales y en el federal, con lo cual el municipio no tiene la facultad para crear su propio marco jurídico.

2. La *persistencia de sistemas administrativos obsoletos*, con ello se refiere a que los sistemas administrativos no son los adecuados a las nuevas realidades a las cuales se enfrentan los municipios.

3. La *precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, esto significa que la tecnología utilizada en la prestación de los servicios no es la adecuada por lo que no existe satisfacción a la demanda en términos de cobertura y calidad.

4. La *falta de profesionalización de los funcionarios municipales*, esto debido a que en la mayoría de los gobiernos municipales, los funcionarios públicos carecen de una preparación adecuada para el desempeño de sus funciones, lo que repercute en una mala administración.

5. La *ausencia de sistemas de planeación municipal* que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio.

6. La *ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local*, es decir, que los municipios son ignorados en el desarrollo regional, ya que se consideran sola-

mente como entes aislados que debe ser autosuficientes y únicos, esto provoca ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Ante la posibilidad de que la Agenda se convirtiera en una larga lista de propuestas era necesario tener una referencia de prioridades, esto es, realizar tanto las acciones importantes como las más urgentes. De esta forma, se proponía la construcción de una agenda estratégica basada en un incrementalismo radical en donde se pusiera de manifiesto las prioridades, los tiempos y los responsables. Así, la Agenda se dividió en dos partes, una endógena y otra exógena, entendiendo por la primera, las acciones propias de los gobiernos locales, y por la segunda, las acciones que deberían llevar a cabo el gobierno federal y los estatales. De esta manera Cabrero identificó que la prioridad endógena era la capacitación de funcionarios municipales, ya que a partir de esta capacitación se podrán llevar a cabo diagnósticos para conocer realmente la situación de los otros obstáculos. En lo referente a las exógenas, estas se enfocaban principalmente a la modificación de las leyes existentes que regulan y diseñan al municipio, ya que ello podía facilitar que los gobiernos locales pudieran asumir la complejidad de su medio ambiente.

Si bien, se pensaba que era necesaria una homogenización en cuanto al diseño institucional del municipio, resultó evidente que la gestión de éstos no podía regirse por el mismo principio de estandarización, debido a las diferencias existentes entre los municipios (García del Castillo: 1999). Son precisamente estas discrepancias las que no se han tomado en cuenta a la hora del diseño institucional, las relaciones intergubernamentales y en el orden federal, por lo que se ha propiciado que:

- La planeación municipal sea improvisada y sólo se piense en ella como un requisito y no como una visión a futuro.

- Si bien la planeación es una atribución del Cabildo, el cual representa a la población de su demarcación, no tiene la suficiente capacidad para reflejar correctamente la opinión de sus representados, ya que existe ambigüedad sobre la forma de incorporar las demandas ciudadanas; también cabe la posibilidad de que si es un ayuntamiento poco plural, acepte sin discutir todas las tomas de decisión del presidente municipal.
- Los planes y programas tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- Se requiere profesionalizar a los funcionarios municipales, ya que los perfiles de los puestos requieren de personas capacitadas para afrontar sus respectivas responsabilidades.
- La prestación de los servicios públicos municipales, en la cual no existe la suficiente infraestructura para satisfacer la demanda. Ante ello, diversos municipios metropolitanos ha optado por diversos métodos para atender los servicios, como la concesión de servicios a particulares.

Del Castillo retoma los temas de este tercer apartado (Profesionalización de la Gestión Municipal, Servicios Públicos Municipales, Modernización de la Gestión Municipal, Sistemas de Planeación Municipal, Desarrollo Regional y Municipal, Desarrollo Urbano y Vivienda, Reglamentación y Justicia Municipal) y sugiere tres consideraciones sobre los mismos:

1. En el marco de soluciones para las problemáticas de modernización administrativa y manejo de servicios no se debe hacerse a un lado los grandes temas que son: a) el fortalecimiento de estructuras administrativas en los municipios; b) la exigencia de mayores niveles de profesionalización de los cuadros administrativos locales; c) proponer el uso de modelos propios para la solución de problemas que respondan a necesidades regionales; d) el

impulso constante al cambio y la innovación; f) la necesidad de plantear cambios profundos en las relaciones intergubernamentales.

2. Los servicios públicos municipales crecerán en los próximos años, por lo que deberá existir una diferenciación clara de los gobiernos locales para afrontar con precisión los problemas y las soluciones. Esto es, reconocer las diferencias de los municipios y de las regiones a fin de tener un desarrollo nacional equilibrado.

3. Si bien hay que tener presente los criterios de eficacia, eficiencia y rentabilidad en la prestación de los servicios públicos y en la administración, estos no deben sobrecargarse a la ciudadanía, ya que existe un desequilibrio en las relaciones intergubernamentales entre estados y municipios. Esto quiere decir, que los criterios no pueden dejarse a un lado si la ciudadanía no cumple con el costo que esto conlleva, sino que deben ser el resultado de políticas públicas que buscan el desarrollo de lo público.

Asimismo, Del Castillo destaca que el debate de estos elementos del tercer apartado de la Agenda se encuentra estructurado en tres niveles:

1. El primero se refiere a la intervención pública y la definición de fronteras entre lo público y lo privado. En este nivel la preocupación por el carácter público y el impacto social de la administración municipal se matiza de acuerdo a posturas que privilegian la obligación del gobierno como proveedor de mínimos de bienestar versus aquellas en las cuales empieza a observarse al mercado como una posibilidad de asignación de recursos.

2. Otorgar las garantías suficientes y claras para la institución municipal. Esto significa tener el andamiaje jurídico que permita

tener un equilibrio en las relaciones intergubernamentales, además de contar con reglas claras para la elaboración de políticas públicas locales. Además de tener ciudadanos que exijan rendición de cuentas apelando a la transparencia en los recursos y en la toma de decisiones.

3. El nivel de la administración municipal como una organización gubernamental (técnico-burocrática). Aquí sugiere tener los elementos necesarios para un buen desempeño de la administración pública como puede ser el servicio civil y la planeación.

La conformación de la Agenda Municipal requiere por lo tanto de una gestión que recupere su sentido político y público. Del resultado de esta Agenda es que se desprenden las acciones públicas para atender los asuntos públicos que fueron discutidos y analizados. Conviene recordar que la acción pública no se circunscribe a la acción del gobierno, sino que requiere necesariamente de la sociedad civil. De esta manera, la acción pública es por lo tanto resultado de una construcción colectiva. En concordancia con lo anterior, hay que subrayar, que la gestión municipal es un conjunto de decisiones, políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de demandas y problemas de los habitantes de un municipio (Zamora y Ramírez,2008:75). Comprender el carácter político de la gestión, es reconocer su naturaleza pública, donde lo público local se gestiona a través de sus aspectos gubernamentales y administrativos, es decir, a través del Ayuntamiento y de su administración pública. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno en el cual se deciden las políticas públicas, las cuales se han puesto a debate en espacios públicos donde a través de argumentaciones y deliberaciones de los distintos actores locales se logran establecer acuerdos sobre

cómo tratar los asuntos públicos que son competentes a la comunidad en cuestión. En tanto que, la administración pública es la encargada de implementar esas políticas públicas locales, como órgano ejecutor de las mismas. Esto demanda que la gestión municipal sea analizada con base en los siguientes elementos: estructuras formales (legales); estructuras organizacionales; recursos humanos, económicos y materiales; decisiones, políticas y acciones de gobierno (Ibidem:76). Este referente sobre la funcionalidad de la gestión, remarca que la acción pública local es política, ya que esta vinculada a las expectativas e intereses de la ciudadanía, de ahí que su estudio comprenda el flujo comunicativo entre gobernantes y gobernados para el tratamiento de los asuntos públicos (Ibidem:87).

En los últimos años la modernización de la administración pública solo ha atendido el carácter instrumental de la gestión pública. En efecto, este proceso lo podemos sintetizar en la búsqueda de las tres E, eficiencia, eficacia, economía. A continuación damos una breve explicación de la modernización administrativa para pasar posteriormente el caso de los municipios mexicanos.

La modernización administrativa puede enfocarse a diversos procesos, para Cabrero (1989:130) existen tres tipos de análisis de la modernización:

a) Eficiencia: desde esta perspectiva, la modernización es un proceso que surge de las necesidades de recomposición en las relaciones insumo-producto derivada del sector público. De esta manera, el proceso modernizador es un instrumento que transforma la administración ineficiente, anquilosada, que derrocha recursos y energía organizacional debido al exceso de personal y a prácticas que no responden a las demandas actuales. Con este enfoque, se pretende que la administración recupere la racio-

nalización en la gestión de los recursos humanos, materiales, económicos y financieros así como la aplicación de procedimientos y técnicas modernas, para lo cual hará uso de la tecnología. Cabrero señala que las soluciones que plantea esta perspectiva son los recortes de personal, la supresión de oficinas y dependencias, disminución del gasto y políticas de austeridad intensa. No obstante lo anterior, el análisis del impacto de esta perspectiva no estudia el efecto de los recortes presupuestales ni cuál es el costo de interrumpir funciones abruptamente.

b) Eficacia: la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde este enfoque, la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los planes, programas y proyectos. Es por ello, que la modernización se centra en los procesos decisorios y en las estructuras de poder la modernización se centra en los procesos decisorios y en las estructuras de poder. Son estos dos elementos los que en dado momento pueden obstaculizar el funcionamiento de la administración pública; así, la implementación de políticas serán deformadas, reorientadas u obstaculizadas por el aparato administrativo que actúa con una lógica interna de reacomodos, alianzas y negociaciones de espacios de poder. Los factores en los cuales se pone especial atención son tanto en la reglamentación inapropiada como en la laxitud de los espacios decisorios. Cabrero menciona que la modernización de este tipo tendrá que inducir cambios en la estructura normativa y orgánica para erradicar dichas tendencias y se centra en el nivel ejecutivo de las organizaciones, esto es, cuadros medios y superiores con cierto poder de decisión.

c) Legitimidad. En esta última categoría, la modernización es vista como un proceso necesario para reestablecer el diálogo entre el Estado y la sociedad; es una solución, ya que existe una crisis de legitimidad del aparato estatal. En esta orientación, el objetivo primordial es cambiar las formas de interlocución Estado-sociedad. Para ello, se utilizan mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Las soluciones que proporciona la modernización son de carácter político e implican una mayor democratización, todo esto con el fin de restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Sin embargo, las dificultades para llevar a cabo este proceso se pueden presentar cuando no se establecen mecanismos de comunicación auténticos, alternativos a los tradicionales que presentan viejos vicios. Aunado a ello, existe la barrera de reestablecer la credibilidad ante una sociedad escéptica ante este tipo de iniciativas (Ibidem:130-131).

Para Cabrero, la modernización de la administración pública debe ser vista integralmente; para ello, cada región o estado deberá diseñar su propio proyecto de modernización, que sea más eficaz y eficiente pero sobre todo, legítima. A este respecto, Ernesto Carrillo (1996:143) expresa más que enfocarse a la ineficiencia de la administración pública, lo que interesa es abocarse a la legitimidad. Señala que existen dos tipos de legitimidad que se aplican en los procesos de modernización administrativa: la primera es la describe como la legitimidad institucional, la cual se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la Administración Pública en un Estado Social y Democrático de Derecho. La otra es la legitimidad por rendimientos, se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a ciertos criterios de

evaluación de lo público socialmente aceptado (calidad, eficiencia, eficacia) (Ibidem:144).

El autor argumenta que las grandes reformas no han mejorado la imagen de la administración pública, ya que existe una percepción o presunción de ineficiencia, lo cual lleva un discurso social desfavorable, generando con ello una carga axiológica negativa hacia la administración. La presunción de la ineficiencia debe ser aceptada como una constante difícil de cambiar, ello no implica que se realicen programas para mejorarla, sino que se debe estar consciente de que la administración pública es una construcción social tópica cuyo perfil de imagen tiende a ser negativo (Ibidem:150). Es por ello que el problema no reside en la presunción de ineficiencia, ya que ésta forma parte de nuestra cultura política-administrativa, y aunque ha permanecido mucho tiempo, esto no ha provocado el desmantelamiento de la administración, de ahí que el asunto sea la legitimidad. Describe que si bien la modernización administrativa se ha enfocado más en la legitimidad por rendimientos, debe existir una mayor atención hacia la legitimidad institucional, ya que al igual que existen los valores de calidad, eficiencia y eficacia, debe estar presente también el de equidad. La sobrevaloración de los valores de la legitimidad por rendimientos causa pérdidas en otros valores en los que se sustenta la administración pública, lo cual produce efectos no esperados de los procesos de modernización. De esta manera, un proceso radical de modernización que choque con los componentes institucionales de la administración corre el riesgo de deslegitimarse.

De esta manera, en los municipios mexicanos se han identificado que las políticas de modernización municipal se pueden clasificar en tres tipos:

1. Las de modernización gerencial: estas están orientadas por los postulados de la NGP, los cuales se abocan a reducir los trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, incorporación de nuevas tecnologías de información y planeación estratégica entre otros.

2. Las de reforma administrativa tradicional: estas políticas se orientan en establecer reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adopción de sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejoramiento de los sistemas contables, creación de oficinas o departamentos de recursos humanos, obras públicas, finanzas entre otros.

3. Las de construcción administrativa elemental: se refieren a aquellas políticas que están encaminadas a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, como delegaciones municipales, vicealcaldías, o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local (Cabrero, 2003:10).

Cabrero destaca que la implementación de estas políticas puede verse enmarcadas en otras reformas que intentan la democratización de la estructura municipal, intentando crear una forma de gobernanza local. No obstante lo anterior, la implementación de éstas políticas ha presentado los siguientes problemas:

1. la adopción prematura de las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que no existen las condiciones necesarias para ello.

2. la adopción simulada del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo el nuevo disfraz.

3. la adopción desarticulada de las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental (Ibidem:16).

La modernización de la administración pública implica entre otras cuestiones procesos de innovación, pero esto nos lleva a preguntarnos lo siguiente: ¿qué es la innovación y cuáles son los aspectos en los que se enfoca? La innovación en los gobiernos locales se concibe como un “proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados en las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión” (Cabrero, 2005). De esta manera la innovación es un proceso que tiene como fin el cambiar las rutinas y las tareas del quehacer diario de la administración, dado un conjunto de relaciones intraorganizativas que buscan mejorar sus resultados. La estructura de gobernabilidad es entendida, entonces, como los procesos administrativos que se interrelacionan con legitimidad, calidad y eficiencia en la producción de sus resultados y que es acorde a la capacidad de los recursos (materiales, humanos, financieros) de la organización.

Cabrero (2005) describe que existen distintos niveles de análisis en la innovación: funcional, estructural, comportamental y relacional. En su aspecto funcional, el análisis se enfoca hacia la operatividad del municipio, es decir, en los procesos internos de la administración; si hacemos un símil con las computadoras, estamos hablando del software que permite al usuario utilizar las diversas herramientas que el sistema provee (manejo de archivos, presupuestos, sistemas de control). El

hardware equivale al análisis estructural de la innovación; los comandos de cada parte física es lo que permite que cada unidad se pueda enlazar de manera eficiente (reglamentos, nuevos organismos, nuevas formas de toma de decisiones, redistribución del poder). El nivel comportamental se refiere, por una parte, a los nuevos valores de la organización (nueva cultura organizacional) y por la otra, las conductas y las relaciones (poder, influencia, coalición, alianza) que se establecen entre los diferentes agentes y grupos que están al interior de la organización. Por último el análisis relacional se identifica con el medio ambiente del municipio, es decir, la interacción que tiene la organización con los ciudadanos, los otros ámbitos de gobierno y demás agencias.

Por su parte, Serra (2004) expone que existen tres elementos en el proceso de innovación:

- identificar la función estratégica que cumple la innovación en la gestión local: con ello hace referencia que la mejora de la actuación tiene dos pilares: mejorar la eficacia de las respuestas públicas a las necesidades y demandas sociales, y mejorar los procesos internos con el objetivo de asegurar la generación continua de mejoras de productividad de los recursos públicos.
- la identificación de los agentes activos y claves presentes en los procesos de innovación, que pueden ser los siguientes: los técnicos especialistas en el ámbito de conocimiento afectado, el liderazgo gerencial y el capital social.
- los factores que estructuran los procesos de innovación, esto significa los diversos instrumentos que pueden utilizarse en la generación de la innovación.

Así, la cuestión de la innovación puede ser identificada principalmente a partir de dos cuestiones principales: la primera se enfoca hacia el

mejoramiento de los procesos intraorganizativos los cuales pueden ser de dos formas: aquellos cuya finalidad sea el refinamiento de los procedimientos actuales, y que tienen un cariz de transformación o sustitución, y los que se encaminan a establecer nuevas formas actuación entre los integrantes de la organización. La segunda se establece hacia afuera de la organización y se vincula principalmente con la generación de políticas públicas locales.

Sobre este último punto, la innovación local de las políticas públicas solo lo será si es capaz de aprovechar los sistemas que se han generado en su entorno, es decir, que exista una articulación entre las distintas formas de acción que de manera singular se han establecido en ese ámbito por los actores que integran esa esfera y, las acciones de los gobiernos locales que al estar enteradas de esas actividades, aprendan de ellas, las capitalicen y las promuevan para el beneficio de sus comunidades. De esta manera, aunque que existan tendencias homogenizadoras que pueden provenir desde lo supra, existen resquicios que deben aprovecharse para desarrollar la propia potencialidad específica de las cuestiones locales (Arocena, 1998)

Agenda desde lo local (descentralización estratégica para el desarrollo de lo local) y la innovación.

Durante la presidencia de Vicente Fox, se llevo a cabo el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG) que presentaba una orientación gerencial y donde se priorizaba un proceso de transformación gubernamental, buscando con ello mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos de los mexicanos y recuperar la confianza perdida del gobierno entre los ciudadanos. De esta manera la

innovación era entendida como la transformación de la administración pública, hacer de ella organizaciones flexibles, dinámicas, de ponerlas al día de acuerdo con la época actual (Sánchez, 2009:18-19).

Dentro de este marco de innovación gubernamental, se implementó en nuestro país el programa Agenda Desde lo Local, que es llevado a cabo por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). El objetivo del programa es proveer a los municipios del país de la condiciones mínimas necesarias con las que debe contar para la realizar su quehacer gubernamental. El programa intenta llevar a cabo un federalismo cooperativo, es decir, en la implementación intervienen de manera coordinada el gobierno federal, el estatal y el municipal. Entre sus características importantes Agenda tiene un enfoque de *bottom-up*, ello significa que son lo gobiernos locales que apoyados en las necesidades de sus habitantes son quienes escogen los temas o áreas de la Agenda. Estas áreas se encuentran divididas en cuatro sectores, los cuales se indican como los fundamentales en todo municipio: Desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo ambiental sustentable, desarrollo social incluyente.

Cada uno de estos cuadrantes contiene una serie de variables e indicadores, los cuales tienen un nivel de medición con base en colores: rojo (situación crítica), amarillo (situación de mejora pero no de manera permanente) y verde (situación aceptable). En una primera fase, estos cuadrantes -que se plasman en un cuadernillo denominado de auto-diagnóstico-, son revisados, analizados, evaluados y llenados por el municipio, y avalados por una institución certificada (generalmente una universidad); en cada uno de los sectores se establecen sus focos rojos así como cuales son para el municipio sus áreas prioritarias. En una segunda fase, el INAFED junto con las delegaciones federales y el gobierno estatal analizan los posibles programas que pueden intervenir

para la solución de los focos rojos. En su tercera etapa del programa, se realiza una evaluación para identificar la situación que guarda el foco rojo atendido con los programas federales y/o estatales y comprobar si existe o no mejoría en dicho foco rojo.

Siguiendo a Serra, ¿cuál sería la función innovadora de Agenda?, para responder a este cuestionamiento, preguntémosnos cuál es la función del municipio, a grandes rasgos podemos argumentar que su función primaria es la de proporcionar servicios públicos con calidad, eficiencia y legitimidad que permitan un mayor beneficio para los habitantes de esa localidad.

Dado lo anterior, Agenda se enfoca a que los municipios tengan los elementos necesarios para atender dicha obligación. Con la implementación de este programa, se pretende que el diseño institucional del municipio¹ se fortalezca, es decir, una estructura de gobernabilidad adecuada al medio ambiente del gobierno local en cuestión. Con estas condiciones mínimas, se intenta que la organización pueda atender de manera más oportuna las distintas problemáticas que se le presentan, por lo tanto -he aquí la función innovadora de Agenda- trata de convertir la administración municipal en gestión municipal.

En Agenda, los agentes implementadores son tres como ya habíamos mencionado anteriormente (gobierno federal, estatal y municipal); sin embargo existe un agente que tiene una mayor trascendencia en la

¹ El marco institucional se entiende como “el conjunto de reglas o incentivos que imponen o motivan determinados comportamientos a los actores que están implicados en la organización, funcionamiento e integración de los gobiernos municipales; además, por lo general se piensa que las instituciones son algo inamovible o monolítico. Por el contrario aquí se asume al marco institucional como algo que está siempre evolucionando y adaptándose a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas de la sociedad” Rigoberto Ramírez López, Evolución del marco institucional de los gobiernos municipales, mimeo.

implementación e innovación del programa: el responsable de implementar el programa en el municipio. Este Agente Trascendental (AT) es quién posibilita en buena medida el éxito o fracaso del programa. Una investigación realizada en 2005² se encontró que en los municipios investigados, el AT es quién establecía las diferentes relaciones tanto con los integrantes de la administración y del ayuntamiento, así como con los coordinadores estatal y federal. El AT negocia con los regidores sobre cuales son las áreas estratégicas más relevantes que deben ser atendidas; además de que supervisa el llenado del cuadernillo, y establece las relaciones entre las distintas instancias de gobierno ya que es él quien asiste a las diferentes reuniones de trabajo.

Sin embargo, también se halló que si el AT no tiene el suficiente respaldo político del presidente municipal, su función como agente impulsor de la innovación se pierde, dando paso a una implementación de arrastrar el lápiz, es decir, llenar los formatos necesarios para cumplir con lo establecido en el programa, sin conocer si los focos rojos son estratégicos o no para su gobierno en funciones.

Y aunque el INAFED y el gobierno estatal son relevantes no son trascendentales, por una sencilla razón: en el caso de que el AT tuviera conflictos con estos dos agentes implementadores que impidieran el desempeño correcto de la ejecución de Agenda, el AT tiene un as bajo su manga, dado que tiene en su poder el diagnóstico de la situación de su municipio y el cual está avalado por una institución certificada, éste puede decidir en forma conjunta con el Ayuntamiento y/o con el presidente municipal, que áreas atender con sus propios recursos (humanos,

² Luis Alfredo Hernández Avendaño y Manuel Zavaleta Suárez, La implementación de Agenda Desde lo Local en el estado de Campeche. Una experiencia de relaciones intergubernamentales, Tesina, UAM-Xochimilco, México, 2005.

materiales, económicos) y que pueden llevar a la organización municipal a un mejor posicionamiento³ no solo con los pares de su región, sino a nivel nacional. Ello requerirá por parte del AT de una *mente estratégica*⁴ que pueda decidir el rumbo más factible de la organización.

¿Qué factores facilitan la innovación en Agenda? La respuesta a esta pregunta es muy amplia, ya que el programa atiende todos los cuatro aspectos fundamentales de la sociedad, así que los instrumentos que se generan son numerosos. Empero, sobresalen los siguientes: una dirección fuerte, cultura de pensamiento estratégico, orientación al outcome en la medición de los resultados, valoración y puesta en valor del capital social externo e interno, anticipación diagnóstica y capacidad de cooperación horizontal e interinstitucional.

La cultura del pensamiento estratégico y la dirección fuerte se presentan como factores facilitadores en el agente trascendental. Como ya habíamos advertido anteriormente, el AT es la pieza clave del programa; es por ello, que estos factores inciden en la facilitación del proceso de innovación, ya que es él quien está pendiente sobre si las áreas prioritarias están alineadas con los objetivos de la actual administración, y

³ “El posicionamiento de una organización en un determinado entorno es el resultado o la consecuencia de obtener - mantener - incrementar la ventaja competitiva sobre los agentes competidores / rivales o de mantener / incrementar / mejorar la capacidad / calidad de respuesta a la demanda por encima de otros agentes en campo. El “posicionamiento” consiste prácticamente en la posición relativa de superioridad que una organización adquiere y posee frente a sus rivales / competidores o frente a otros agentes de su sector de actividad debido a que en la provisión de determinados bienes y servicios a sus clientes / demandantes crea mayor valor”. Luis F. Aguilar Villanueva, Notas de clase del trimestre Gestión Gubernamental en México I, UAM-Xochimilco, 2004.

⁴ Como argumenta Aguilar, la mente estratégica es aquella que tiene claridad de objetivos, sentido de dirección, manejo del riesgo, tenacidad en el esfuerzo, coherencia de acciones, conocimiento de los destinatarios / usuarios / demandantes, conocimiento de la dinámica del entorno, conocimiento de obstáculos y restricciones, identificación y manejo de aliados y adversarios, esquemas financieros alineados de asignación-ejercicio y retorno de recursos, esquemas pertinentes de seguimiento-control-evaluación y corrección del desempeño... Y capacidad de motivación, liderazgo. Ibid.

además si guardan relación alguna con la misión y visión de la organización municipal. Además, influye para establecer procesos administrativos que tengan como cometido el lograr cambiar la situación de los focos rojos a amarillos, o de amarillos a verdes. Esto se hace factible gracias al diagnóstico situacional del municipio. De esta manera, la organización mediante una dirección fuerte, crea un proceso de innovación bien determinado, ya que es regido por los indicadores y las variables de cada sector, por lo tanto no existen chispazos de innovación, sino ideas bien construidas con argumentos y análisis que permitan lograr las metas que se han propuesto.

Un aspecto que permea a Agenda es la medición de los resultados, con lo cual se pueden establecer diferentes monitoreos y formas de evaluación (a priori, posteriori, concomitante), que posibiliten la transformación del foco rojo. Pero, más allá de una visión decisionista, lo que interesa saber es el proceso mediante el cual se lograron esos resultados que permitieron mejorar al municipio, ya que esto iniciaría otro proceso diferente, el de la institucionalización de la innovación, con lo que el beneficio no sólo es para la organización sino para los usuarios.

Hasta ahora hemos mencionado las bondades del programa, ¿cuáles serían sus limitaciones? Las restricciones podemos ubicarlas en dos planos: en lo intraorganizacional y en lo extraorganizacional. Con referente al primero, los obstáculos son los siguientes:

1. Un diagnóstico inadecuado sobre las condiciones de la administración local.
2. Los problemas que no pueden quedar registrados en el cuadernillo y que afectan de manera directa el funcionamiento de la administración.
3. Una visión poco adecuada de lo que se puede lograr en el corto

y mediano plazo, influida por la inmediatez política.

4. La influencia del gobierno federal o estatal por establecer apoyos solamente a cierto número de indicadores.

5. No tener a un AT que pueda orientar adecuadamente sobre cuales son las prioridades del municipio establecidas en el plan municipal de gobierno y que puedan articularse de manera adecuada con los indicadores del autodiagnóstico.

6. Que el gobierno municipal se quede sujeto a lo que establece Agenda desde lo Local y no realice por cuenta propia procesos de innovación.

En cuanto a lo extraorganizacional, las restricciones son las siguientes:

1. Las relaciones políticas entre los tres distintos órdenes de gobierno fueran desiguales, es decir, que las relaciones intergubernamentales no sean cooperativas, sino autoritarias donde el gobierno local estaría sujeto a los objetivos tanto del gobierno federal como estatal.

2. Vinculado al punto anterior, son las propias relaciones que se establecen en forma horizontal entre las distintas secretarías tanto del orden federal como estatal que no pudieran coordinarse adecuadamente para lograr superar los focos rojos y amarillos del municipio, debido a los objetivos y prioridades que tiene cada institución.

3. Qué las acciones implementadas por Agenda no puedan articularse adecuadamente con las demandas ciudadanas.

4. Cómo ya se mencionó anteriormente, que el llenado del cuadernillo este sustentado más en razones políticas que en cuestiones técnicas.

Otro punto a destacar es la continuidad de Agenda en los municipios, esto es, las condiciones pueden variar en razón de los partidos políticos que ganen la presidencia municipal, y que en algunos casos, sería volver a iniciar el proceso de negociación. Si a ello se suma que, quién llegue a sustituir al Agente Trascendental no sea el idóneo, puede llegarse a una situación de simulación, más que un esfuerzo genuino de cambio en la administración local.

La realización de Agenda requiere de nuevas formas de relaciones entre los actores participantes de la implementación del programa. Por ello cada actor realiza diferentes habilidades que permitan coordinar, transferir información y negociar de tal manera que se puedan lograr los objetivos del programa.

El análisis de la innovación puede ser vista desde cualquier nivel: funcional, estructural, comportamental o relacional. El diseño de Agenda permite hacer un estudio amplio y exhaustivo por cada uno de estos niveles.

A guisa de conclusión

La modernización de los municipios es una cuestión que no se delimita simplemente a una cuestión de imitación y/o isomorfismo, ya que cada gobierno local tiene una especificidad que tiene que ser atendida para evitar en la medida de lo posible efectos poco deseados o adversos. De ahí que sea imperioso conocer las condiciones de los mismos para reconocer que tipo de acciones serán las adecuadas para mejorar su administración y gestión.

Como se estableció al inicio de este ensayo, los municipios son heterogéneos y que por lo mismo no es posible aplicar ni transferir de manera acrítica modelos o procesos que hayan dado buenos resultados en otros lugares. No obstante lo anterior, las administraciones requieren de bases que sean comunes a todos ellos, como sería una verdadera burocracia, un servicio profesional de carrera, transparencia y rendición de cuentas efectiva, por citar los más imperiosos. A partir de ello, entonces buscar procesos innovadores que permitan mejorar cada administración, pero sin perder de vista la singularidad tanto social como económica en la que se encuentran insertos, y sin olvidar además, cuales son las tendencias estructurales tanto nacionales como supranacionales.

Por otra parte, ver la innovación meramente como una cuestión intraorganizacional, es perder de vista cual es la función de gobierno en lo local; si bien es cierto que en muchos casos existe una gran limitación por la muy estrecha escasez de recursos, no es menos cierto, que pueden encontrarse formas novedosas de articulación entre gobierno y sociedad que pueden originar políticas públicas locales con resultados muy favorables (veáse por ejemplo, los casos que tiene documentados el CIDE y que están publicados en sus libros Gobierno y Gestión Local).

Al analizar el programa de Agenda Desde lo Local, el diseño intenta establecer un piso que sea común a todos los municipios del país. El análisis nos demuestra que es posible que se puedan establecer métodos innovadores para la consecución no sólo del programa, sino también del municipio.

El aprendizaje que hasta el momento ha dejado Agenda es el intento de establecer un lineamiento entre los propósitos del municipio y los focos rojos. Esto permite que exista una coherencia de objetivos, que es pri-

mordial para conocer el rumbo de la organización. Esta es sin duda una de las mayores virtudes del programa, conjuntar ambos aspectos.

Esto permite que los procesos de innovación no se dispersen entre los diversos fines, ya que se pueden establecer líneas claramente definidas en las que la innovación debe seguir.

Sin embargo como describimos, la importancia del Agente Trascendental es relevante como agente innovador siempre y cuando éste exista y tenga el suficiente respaldo político ya que es el quien puede influir en los procesos para modificar las rutinas, las relaciones intraorganizacionales, y algunas conductas dentro de la propia organización. Ello requiere de una persona especializada con amplios conocimientos sobre distintos tópicos de la administración, en los cuales pueda advertir junto con un equipo de personas capacitadas las amenazas y las oportunidades que le presenta su medio ambiente, pero que sea también capaz de ver sus fortalezas y sus debilidades al interior.

No obstante lo anterior, como cualquier programa de gobierno, tiene su cariz político y el cual influye de forma determinante en su implementación. En efecto, un aspecto importante a considerar son las relaciones inter e intragubernamentales que pueden facilitar o no el desarrollo de la propia Agenda. Si la comunicación no resulta ser la adecuada, la coordinación se convierte en retórica y solo existirán relaciones autoritarias. Así, las diferencias por los colores partidistas o incluso las divergencias dentro del mismo partido en el poder, pueden llegar a implicar situaciones de omisión, simulación o desautorización tanto en el autodiagnóstico y su certificación como en el desarrollo del programa.

Dado que los gobiernos locales renuevan su mandato cada tres años, la cuestión de la continuidad del programa es otro factor a considerar

en el impulso del mismo. Se comentó líneas arriba, que el cambio de los actores puede significar un obstáculo para el desempeño y consecución de los objetivos, si no existe un compromiso político genuino de cambiar la situación de cada indicador que se encuentre en color rojo o amarillo. Así, más allá de las cuestiones formales que existen para la continuidad de Agenda, es importante reconocer que es de suma importancia establecer una colaboración adecuada para tener, al menos, las bases fundamentales de una administración pública profesionalizada. Una red de información efectiva y confiable es un elemento clave para la continuación del programa, en la cual persista el carácter profesional de quienes la integran más que el atributo de pertenecer a un partido específico.

Agenda Desde lo Local puede ser un programa adecuado para establecer las bases mínimas que tienen que existir en las administraciones municipales, lo cual es necesario pero no suficiente, ya que los gobiernos locales tienen que asumir también las obligaciones que tienen frente a su comunidad, y por tanto, tendrán que ocuparse de hallar acciones públicas novedosas con el fin de beneficiar a sus ciudadanos.

Para finalizar, si aplicamos una analogía con la arqueología, al momento de realizar una investigación sobre la administración pública municipal, ésta puede ser analizada como una pirámide, es decir, en el proceso de su construcción, los elementos básicos sobre la cual se fincaron los soportes de la misma fueron los principios de la burocracia, y que en una segunda fase y sobre esos mismos elementos, se desestimaron unos y se erigieron nuevos elementos, así hasta llegar a la construcción total de la misma, todo ello sin perder de vista el ámbito que la rodea y sus funciones primordiales. Esto implica que en la construcción de la misma, cada vez se requieren procesos innovadores que permitan no solo la edificación de la propia administración sino la constitución y

gestión de políticas públicas enfocadas en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2004), Gestión estratégica y gestión de calidad, Notas de clase del trimestre Gestión Gubernamental en México, UAM-Xochimilco.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos y et. al. (2004), Política y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Argentina.

Cabrero Mendoza, Enrique (1989), Perspectivas de la administración estatal en el proceso de modernización de la administración, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, número 33, enero-abril.

_____ (1999), Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.

_____ (2000), Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2003), **Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales**, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, Documentos de trabajo no. 128, 2003, p. 10.

_____ (2005), **La nueva gestión municipal en Mexico: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

Camou, Antonio (2002), **La gobernabilidad y la democracia**, IFE, **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, México.

Carrillo, Ernesto (1997), **Legitimidad y modernización de la administración pública**, en **Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, número 7-8, septiembre 1996-abril, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

García del Castillo, Rodolfo (1999), **La modernización administrativa y los servicios públicos**, **Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal**, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hernández Avendaño, Luis Alfredo (2010), **“La gestión pública: un análisis desde los Estudios Organizacionales”**, **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, No. 76.

Hernández Avendaño, Luis Alfredo y Manuel Zavaleta Suárez (2005), **La implementación de Agenda desde lo Local en el Estado de Campeche. Una experiencia de relaciones intergubernamentales**, Tesina, UAM-Xochimilco, México.

Ramírez López Rigoberto, **Evolución del marco institucional de los gobiernos municipales**, mimeo.

Sánchez González, José Juan (2009), **La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno**, **Revista Espacios Públicos**, Universidad Autónoma del Estado de México, Vol. 12, núm. 24, Toluca, Estado de México.

Serra, Albert (2004), **Factores relevantes para la gestión de la innovación de la administración local**, IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 noviembre.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998), **La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.

Zamora Fernández de Lara, Gerardo y Rigoberto Ramírez (2008), Referentes para el estudio de la gestión pública municipal, en Ignacio Gatica y et. al. Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis, Ediciones Eón y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.

¿Innovación neogerencial o adaptación burocrática?

Los límites de la reforma neogerencial de innovación gubernamental en México

Iván Lazcano Gutiérrez*

Abstract

El presente artículo tiene como propósito discutir la capacidad de reformar las organizaciones gubernamentales. El proyecto de innovación gubernamental asociado a la nueva gerencia pública tenía como intención el reformar algunas características definitorias de la administración pública federal, sin embargo, aunque sería difícil apuntar que no ha habido cambios, estos sólo han sido limitados. La mayoría de los cambios sufridos por la administración pública son, más bien, de naturaleza política, permaneciendo así dentro de la orientación tradicional o burocrática y no en la visión de la nueva gerencia pública. La razón de ello estriba en que las organizaciones públicas tienen márgenes de autonomía y son productos de su entorno institucional y cultural.

Palabras clave: reforma administrativa, nueva gerencia pública, innovación organizativa, administración pública mexicana y burocracia.

The present article discusses the capacity of deliberate reform in governmental organizations. The Governmental Innovation project associated to New Public Management had the goal of reforming some essential characteristics of federal public administration. Although it would be difficult to argue of an absence of change, these have been limited in scope. Major part of changes held in public administration have been of political nature, staying well within the traditional or bureaucratic orientation and not in to the new public management approach. The reason for this lies in the nature of public organizations; these have margins of autonomy and are, also, products of their cultural and institutional environment.

Key words. Administrative reform, new public management, organizational innovation, Mexican public administration and bureaucracy.

* Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Profesor de asignatura adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctorante en Ciencia Política en el Programa de Estudios de Posgrado de la misma Facultad.

Introducción

El presente ensayo tiene como propósito discutir la capacidad de reformar las organizaciones gubernamentales. El proyecto de innovación gubernamental asociado a la nueva gerencia pública tenía como intención el reformar algunas características definitorias de la administración pública federal, sin embargo, aunque sería difícil apuntar que no ha habido cambios, estos sólo han sido limitados. La mayoría de los cambios sufridos por la administración pública son, más bien, de naturaleza política, permaneciendo así dentro de la orientación tradicional o burocrática y no en la visión de la nueva gerencia pública. La razón de ello estriba en que las organizaciones públicas tienen márgenes de autonomía y son productos de su entorno institucional y cultural.

El ensayo está estructurado en tres apartados. El primero de ellos detalla los objetivos y alcances de los intentos de introducir reformas modernizadoras en la administración pública en cada uno de los tres últimos sexenios. El segundo apartado está dedicado a discutir, por un lado, la posibilidad del cambio institucional y, por otro, a enfatizar la naturaleza institucional de las organizaciones. Con ello se pretende demostrar que gran parte de los argumentos aplicables a las instituciones en general son válidos para las organizaciones en particular. Finalmente el tercer apartado argumenta el modo en que las organizaciones cambian como parte de un proceso evolutivo. En este sentido, las prácticas, rutinas así como las estrategias innovadoras son determinadas por su entorno institucional. Por lo tanto, la resistencia de la administración burocrática a los cambios radicales de la nueva gerencia pública debe ser entendida por la influencia de su entorno institucional fundamentado en la democracia y el estado de derecho.

Promesa rota de la innovación neogerencial

A partir de la década de 1980 se comenzó a difundir en el mundo una nueva visión sobre lo que debería ser la administración pública. De acuerdo con los impulsores de este modelo, las crisis económicas de la época habrían dejado en evidencia el desgaste de la llamada administración pública tradicional. En este sentido, el también identificado como modelo weberiano habría mostrado su incapacidad para enfrentar las demandas de una sociedad mucho más compleja pero sobre todo caracterizada por una orientación democrática. La respuesta que se proponía se denominó Nueva Gerencia Pública.

La nueva gerencia pública (NGP) no tiene sus raíces intelectuales en la teoría de la administración pública tradicional, sino en la economía neoliberal.¹ Aunque parte de sus núcleos teóricos principales derivan de la teoría de las organizaciones, y la tradición gerencial, es de la economía, específicamente de las teorías de los costos de transacción, la elección pública (*public choice*) y del nuevo institucionalismo económico de donde emana su mayor sustento intelectual.² Por tanto, la nueva gerencia pública es una visión del gobierno y la administración pública sin la política.³

¹ Véase: Omar Guerrero (2004), *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.

² Para un análisis específico de estas fuentes véase Antonio de Haro et al. (2004), "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas", en David Arellano Gault (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

³ Véase: Omar Guerrero (2003), "Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23; B. Guy Peters (1998), "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8.

Administración zedillista

En México no tardó en llegar el discurso neogerencial en el ámbito intelectual pero sobre todo en el sector público. Fue en el sexenio de Ernesto Zedillo cuando se impulsó el primer intento de reformas administrativas con la nueva orientación neogerencial.⁴ Con esta intención se anunció el cambio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, unidad encargada del control interno de la administración y de la corrupción, en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) cuya tarea principal sería la modernización administrativa. En su interior, la agencia encargada de la tarea fue la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA). Desde un comienzo enfrentó dificultades. La crisis económica de 1994 atrajo toda la atención. De igual forma fue relevante la renuncia de la entonces contralora Norma Samaniego en 1996, sustituida por Arsenio Farell, cambio que imprimió una orientación más tradicional enfocada más en el control que en la modernización. Sin embargo, finalmente la UDA dio a conocer el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (Promap).

Los alcances de la reforma neogerencial del Promap fueron limitados. No obstante las condiciones, señala Guillermo Cejudo, con el Promap se lograron cambios cualitativos. Alrededor de la mitad de las agencias

⁴ Para el recuento de las reformas neogereciales en México me baso en Guillermo M. Cejudo (2009), "Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La Gerencia Pública en América del norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México / IAP Nuevo León. Para un análisis detallado de la historia de las reformas administrativas remito a José Juan Sánchez (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa / IAPQROO; también a Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, El Colegio de México; para una perspectiva comparativa de las reformas en México es indispensable Diana Vicher (2009), *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, cap. 11.

realizó una planeación estratégica básica así como el establecimiento de estándares de calidad y desempeño. Asimismo la UDA brindó asistencia en cuestiones de reingeniería, gestión de calidad total y contratación de proveedores de servicios. De forma paralela pero sin formar parte del Promap, la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda habría de lograr mejores resultados al menos en mejorar el control de Hacienda sobre los gastos de las dependencias federales.⁵

Administración foxista

En la campaña electoral para la presidencia de la República el entonces candidato Vicente Fox retomó la agenda de la modernización administrativa. Ya con la investidura de presidente, Fox se encargó de dejar en claro el nuevo estilo que seguiría el gobierno cuando afirmó que el suyo era “un gobierno de, por y para empresarios”. El impulsor y consejero más importante en esta visión empresarial durante todo el sexenio fue Ramón Muñoz.⁶

Uno de sus primeros pasos en esa dirección fue la creación de las tres coordinaciones de las secretarías de Estado (orden y respeto, desarrollo humano y la de crecimiento con calidad). De igual forma se crearon oficinas especializadas encargadas de asuntos que se consideraron prioritarios en la agenda gubernamental: la de mexicanos en el extranjero, los indígenas, la lucha contra la discriminación y la de desarrollo regional entre otras. Desde un comienzo las coordinaciones enfrentaron

⁵ G. Cejudo, op. cit., p. 140 y 141.

⁶ Véase: Ramón Muñoz (2004), *Innovación gubernamental: el paradigma del buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.

problemas. De entrada, la fundamentación legal de éstas residía en un decreto presidencial mientras que las secretarías de Estado tenían un rango establecido por la ley. Además enfrentaron resistencia de parte de los mismos colaboradores del presidente Fox. Más que ayudar a la coordinación de las labores de las diversas secretarías terminaron generando problemas de claridad y coherencia en la atribución de funciones entre las distintas instancias así como en la cadena de mando. En consecuencia la mayoría de estas oficinas o coordinaciones fueron desaparecidas o mantuvieron un bajo perfil. La excepción fue la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OIG) encabezada por Ramón Muñoz la cual siguió con ímpetu su labor.⁷ Otro de los cambios más importantes que se realizaron desde el comienzo del sexenio es el de cambiar la Secodam por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La OIG fue creada con el propósito de fomentar las reformas modernizadoras en la administración pública federal. Estos objetivos fueron plasmados originalmente en el documento llamado *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental* de autoría del mismo Muñoz. Este documento, señala Cejudo, “no especificaba las políticas que el gobierno trataría de impulsar, sino que se limitaba a expresar la intención de promover prácticas administrativas del sector privado en la administración pública y manifestaba el carácter gerencial de la estrategia de reforma del sector público”.⁸ Posteriormente la OIG hizo pública su *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* la cual abarcaba seis objetivos: 1) un gobierno que cueste menos, 2) un gobierno de calidad, 3) un gobierno profesional, 4) un gobierno digital, 5) un gobierno de mejora regulatoria, y 6) un gobierno honesto y transparente. No obstante sus pretensiones,

⁷ G. Cejudo, op. cit., p. 143.

⁸ Idem.

la Agenda no fue sino un esfuerzo por dar coherencia a un conjunto diverso de iniciativas que ya estaban en marcha. En este sentido, la búsqueda de una mejora regulatoria fue una lucha que comenzó en el sexenio de Zedillo, así como el combate a la corrupción que había sido propuesto desde el inicio del sexenio de Fox.

Los alcances de este segundo intento de reformas neogerenciales fue también limitado. En el mejor de los casos los cambios que se implementaron fueron relativos a cuestiones como las tecnologías de la información, o establecimiento de premios a la innovación, cartas ciudadanas y simplificación de trámites o la orientación al usuario en servicios como en el IMSS y el Infonavit. De hecho, como señala Omar Guerrero, las limitaciones del proyecto gerencial de Fox fueron evidentes desde fechas tempranas.⁹

La administración calderonista

El gobierno de Felipe Calderón plasmó su visión de la administración pública en el Programa de Mejora de la Gestión cuya implementación está a cargo de la SFP. Los atributos principales del programa residen en la búsqueda de acciones integrales de carácter obligatorio con la intención de mejorar la coordinación en el tema de la evaluación del desempeño con base en estándares establecidos. Para ello se incluyen indicadores intermedios y finales para medir las diferentes etapas de las acciones y procesos. Por otro lado, es importante señalar que el programa opera en dos planos diferentes; por un lado están las acciones

⁹ Sobre el fracaso de la instauración de la cultura gerencial en el gobierno de Vicente Fox ver Omar Guerrero, (2004), "Los gerentes públicos pintados por sí mismos", Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, año 11, núm. 36.

que engloban a la administración pública en su conjunto y por el otro, aquellas referidas específicamente a cada una de las dependencias.¹⁰

Una de las áreas que ha recibido mayor atención por parte del gobierno de Calderón es la relativa a la transparencia de los procesos de operación, los servicios que reciben los ciudadanos y la difusión oportuna de la información pública gubernamental en los tres niveles de gobierno. Para ello se creó el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal (PTRC) para el periodo 2007-2011 dado a conocer por la hoy extinta Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. En cuanto a la estrategia legislativa, destaca la reforma al artículo sexto constitucional aprobada en 2007 con base en la cual se establece la obligación de construir indicadores de desempeño.¹¹

Los alcances de la agenda del PMG una vez más son limitados. En cuanto al área de la medición del desempeño, señala María del Carmen Pardo, apareció un problema fundamental: tanto la SFP como la SHCP compartían responsabilidades, provocando problemas de coordinación y resistencias. Básicamente, “se pedía que los resultados del PMG estuvieran directamente relacionados con la vinculación entre evaluadores y evaluados”. También se presentaron dificultades en la SFP en tanto encargada de llevar a cargo la evaluación institucional así como fungir como el canal para la evaluación ciudadana; tareas difíciles de combinar. Asimismo, en cuanto a la evaluación presupuestal vinculada al Sistema de Evaluación del Desempeño, tanto SFP como SHCP compartían la función, situación que se convirtió en un importante obstáculo. En todo caso, su mayor mérito residió en la importancia que han

¹⁰ María del Carmen Pardo (2010), “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio”, *Foro Internacional*, (200) vol. L, núm. 2, p. 403.

¹¹ *Ibidem*, p. 406.

ido adquiriendo tanto los órganos internos como los externos, además de aquellos externos autónomos en su capacidad de evaluación.¹² En cuanto al PTRC su alcance es más bien prescriptivo, por lo que sus resultados no se pueden conocer en detalle. Situación similar es la de la reforma para obligar al establecimiento de indicadores de desempeño, de la cual aún falta medir sus resultados.¹³

Nuevo institucionalismo y límites del cambio organizacional

¿Es posible el cambio institucional?

A partir de la década de 1980 se comenzó a dar un giro en la forma de abordar los fenómenos políticos dentro de la ciencia política. El nuevo institucionalismo se gestó como una respuesta de insatisfacción a las corrientes conductualistas que depositaban una excesiva confianza en el estudio de los comportamientos de los individuos o grupos para explicar las dinámicas y procesos políticos. El argumento central de esta versión revisitada del institucionalismo reside en la importancia que tienen las instituciones para estructurar las interacciones de los individuos, principalmente al reducir los cursos de acción posibles, y con ello influir en los comportamientos que estos elegirán. En este sentido, este enfoque analiza el papel que tienen las instituciones en la determinación de los resultados políticos y sociales.

Desde un comienzo quedó claro que no se trataba de un cuerpo monolítico u homogéneo de teorías, si no de varios enfoques que convergían en algunas premisas en común. Desde la aparición del artículo de Peter

¹² Ibidem, p. 404.

¹³ Ibidem, p. 406.

Hall y Rosemary Taylor se ha generado un acuerdo en torno a la identificación de tres versiones del nuevo institucionalismo: el de elección racional, el sociológico y el histórico.¹⁴

De acuerdo con Robert Goodin la valoración positiva que tienen las instituciones reside en su estabilidad y, por consiguiente, su predictibilidad.¹⁵ Ambas permiten la reducción de la incertidumbre hasta niveles lo suficientemente aceptables que posibiliten la cooperación entre los diversos actores. Sin embargo, al asumir la persistencia de las instituciones como condición necesaria de su capacidad de regular la actuación de los individuos, no queda claro por qué cambian las instituciones ni cómo pueden cambiarlas los individuos de forma deliberada.

La forma en que se manifiesta esta aparente contradicción depende del enfoque en que se apoya cada una de las versiones del nuevo institucionalismo. El institucionalismo de elección racional, basado en un enfoque “calculador”, afirma que las instituciones persisten en el tiempo en la medida en que proveen a los actores de mayores niveles de certidumbre acerca del comportamiento presente y futuro de los otros actores. En este sentido, este enfoque visualiza las instituciones como equilibrios de Nash u óptimos paretianos. En pocas palabras, las instituciones permanecen porque facilitan una cooperación que equilibra la ventaja de cada quien. Por consiguiente, dada la ventaja del arreglo, no hay incentivos para buscar un cambio institucional.

En contraste, el institucionalismo sociológico, con base en un enfoque cultural, explica el efecto de las instituciones al concebirlas como fuente

¹⁴ Peter A. Hall y Rosemary Taylor (1996), “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 55, núm. 5.

¹⁵ Robert E. Goodin (2003), “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa Editorial, p. 39.

de “moldes” (templates) morales o cognitivos. Sugiere que los individuos no actúan estratégicamente, sino que están delimitados por rutinas o patrones de comportamiento. Desde la perspectiva de este enfoque, los individuos no calculan ni evalúan de manera estratégica, más bien eligen cursos de acción al interpretar las situaciones con base en los moldes en que han sido socializados. Las instituciones generan la identidad de los agentes, en la imagen que tienen de sí mismos y en la conformación de sus preferencias.¹⁶ En consecuencia, este enfoque explica la persistencia de las instituciones al advertir que muchas de ellas no pueden ser fácilmente objetos de elección individual, sino que orientan las elecciones. Más aún, en la medida que muchas de las instituciones tienen una naturaleza tan convencional que son tomadas por “descontadas” (*taken-for-granted*), escapan del escrutinio directo. Además, como construcciones colectivas, no pueden ser transformadas por la acción de un solo individuo. En última instancia, su resistencia al cambio reside en que al moldear las preferencias individuales, las instituciones estructuran las posibles rutas de reforma que el individuo pueda seguir.¹⁷

Por su parte, el institucionalismo histórico¹⁸ se caracteriza por una argumentación ecléctica. En este sentido puede decirse que se halla en un lugar intermedio entre las otras dos versiones. Como enfoque propio ha aportado unas ideas interesantes. La más sobresaliente, y por ello definitoria del enfoque, es la de “dependencia de ruta” (*path-dependence*). De acuerdo con esta idea las elecciones tomadas en el establecimiento de una institución o en la de una política pública determinan los cursos de acción futuros. Una vez que un camino o una

¹⁶ P. Hall y R. Taylor, op. cit., p. 939.

¹⁷ Ibidem, p. 940.

¹⁸ El texto fundacional de este enfoque es el de Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

decisión son tomados no hay vuelta atrás, pues se cierra un abanico de opciones. En este sentido, las decisiones pasadas determinan las futuras.

El problema con el nuevo institucionalismo, entendido en sentido general, es que al centrar gran parte de su argumentación en la persistencia en el tiempo así como la autonomía de las instituciones ante las preferencias y acciones individuales no queda claro cómo puedan cambiar éstas. Aunque desde etapas tempranas esta preocupación ha estado presente,¹⁹ las limitaciones del enfoque para explicar el cambio constituyen uno de los retos más importantes en su agenda de investigación actual.²⁰ Un avance en esta dirección es el identificar las causas de la capacidad limitada de los individuos para diseñar deliberadamente las instituciones.

Paul Pierson ha identificado al menos seis limitaciones a la capacidad de diseño institucional deliberado o, cómo él lo denomina, funcionalismo centrado en el actor (*actor-centered functionalism*):

- 1) las instituciones tienen efectos múltiples productos en muchas ocasiones de una variedad de motivaciones detrás de éstas;
- 2) los encargados del diseño institucional no sólo actúan instrumentalmente; por ejemplo, en algunas situaciones se escoge un

¹⁹ Véase: Margaret Levi (1990), "A logic of institutional change", en Karen S. Cook y Margaret Levi (eds.), *The limits of rationality*, Chicago, The University of Chicago Press; también Douglass C. North (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustí Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica.

²⁰ Por citar unos ejemplos véanse: Kathleen Thelen (2003), "How institutions evolve. Insights from comparative political analysis", en James Mahoney y Dietrich Reuschmeyer (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, New York, Cambridge University Press; Johan P. Olsen (2009), "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government", *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 1; James Mahoney y Kathleen Thelen (2010), "A theory of gradual institutional change", *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, New York, Cambridge University Press.

diseño por cuestiones normativas más que por su eficiencia para resolver problemas; en otros casos la adopción de una forma institucional es el producto de la difusión de un modelo o “isomorfismo” institucional;

3) los diseñadores de las institucionales tienen horizontes de tiempo cortos. Visto así, no es posible atribuir intencionalidad a los efectos institucionales observados en el largo plazo a actores que sólo tenían en mente el tiempo inmediato. Los diseñadores no están interesados ni son capaces de conocer de los efectos de una institución a largo plazo;

4) de la mano con la anterior, debe considerarse que incluso el más astuto e instrumental de los actores no puede esperar anticipar todas las consecuencias de sus acciones. Esta dificultad se ahonda en la medida en que el número de decisiones y actores involucrados así como su interdependencia aumenta;

5) la dificultad de establecer una relación causal entre la presencia de una institución y la voluntad intencional de los actores con mayor poder político reside en que las instituciones están en constante interacción con el ambiente social al cual pertenecen. En la medida en que los cambios en el ambiente en el largo plazo son algo normal, es de esperarse una alteración en el funcionamiento o consecuencias de las instituciones políticas y, por ende, en la actitud de los actores sociales poderosos hacia éstas;

6) finalmente, incluso en la ausencia de cambios en el ambiente, las brechas pueden surgir debido a que los herederos de una forma institucional no son los mismos que aquellos que la crearon. El problema de la discontinuidad institucional se hace evidente si se

considera que si las instituciones sobreviven a sus creadores, las motivaciones funcionales de su origen no se transmiten también a las futuras generaciones. Por lo tanto si los actores cambian por qué considerar que la persistencia institucional siga relacionada a explicaciones funcionales.²¹

Hasta ahora la explicación más recurrida para dar cuenta del cambio institucional en el caso de los estudios del institucionalismo histórico reside en el modelo del equilibrio intermitente (*punctuated equilibrium*) importado de la biología evolucionaria a las ciencias sociales por Stephen Krasner.²² De acuerdo con esta lógica, las instituciones alternan largos periodos de estabilidad por breves periodos de crisis causados por variaciones en el ambiente. En este sentido, las causas del cambio institucional son ajenas a los actores pues residen en que el entorno proporcione la oportunidad. Sin embargo esta explicación tiene una inconsistencia teórica, pues las instituciones de ser la variable explicativa pasan a ser la variable a explicar. Dicho de otro modo, el modelo sugiere que en los periodos de estabilidad las instituciones influyen en la política, estructurándola, pero en los momentos de crisis y cambio institucional, es la política la que le da forma a las instituciones.²³

Límites de la visión instrumental de las organizaciones

Hasta ahora no he abordado directamente a las organizaciones desde el nuevo institucionalismo. Sin embargo, la relación entre este enfoque

²¹ Paul Pierson (2004), *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, pp. 108-122.

²² Stephen D. Krasner (1984), "Approaches to the State. Alternative conceptions and historical dynamics", *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2.

²³ Kathleen Thelen y Sven Steinmo (1992), "Historical institutionalism in comparative politics", en Steinmo, Sven; Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 15.

y las organizaciones es amplia. De hecho, el primer trabajo que utilizó la etiqueta de nuevo institucionalismo para identificar esta orientación dentro de la ciencia política se dio en el ámbito de la teoría de las organizaciones.²⁴ James March y Johan Olsen han sido los autores que más han desarrollado el estudio de las organizaciones como instituciones.²⁵ No obstante se trata de una asimilación que no es compartida por todos los estudiosos provenientes desde las otras versiones del enfoque. Douglass North, específicamente, ha criticado esta visión y ha argumentado sobre la necesidad de diferenciar entre los jugadores y las “reglas del juego”.²⁶

La teoría de las organizaciones generalmente es abarcada dentro del institucionalismo sociológico. Aunque su objeto de análisis se ubica en una escala diferente de agregación de individuos, desde lo concreto de las organizaciones hasta la generalidad de las sociedades, sus explicaciones comparten el mismo núcleo argumentativo teórico. Así, en una de sus definiciones más acabadas, para March y Olsen una institución es una “colección relativamente permanente de reglas y prácticas organizadas incrustadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariantes frente al cambio de individuos y son relativamente resistentes a las preferencias idiosincráticas y expectativas de los individuos así como de las circunstancias externas cambiantes”.²⁷

²⁴ James G. March y Johan P. Olsen (1984), “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3.

²⁵ James March y Johan Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press; Johan P. Olsen (2001), “Garbage cans, New institutionalism, and the study of politics”, *American Political Science Review*, vol. 95, núm. 1; James G. March y Johan P. Olsen (2006), “Elaborating the ‘new institutionalism’”, en Robert Goodin et al. (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press.

²⁶ D. North, op. cit., p. 15.

²⁷ J. March y J. Olsen, “Elaborating the new institutionalism”, p. 3.

Las instituciones funcionan con base en rutinas, patrones de comportamiento, procedimientos de operación estándar (*standard operating procedures*) y roles. La importancia de los roles es central dentro de las organizaciones. Los roles dentro de una organización establecen las identidades y con ello las preferencias de cada actor, es decir, una lógica de lo apropiado (*logic of appropriateness*) para cada situación. En este sentido, la marcha de una institución se garantiza desde la socialización de los valores de la organización a los miembros recién llegados. Con ello se evita que los miembros nuevos no experimenten con diferentes cursos de acción ante cada nuevo escenario que se les presente. Los roles permiten a los individuos identificar cada situación y actuar con base en lo establecido por estos. Dicho con términos ajenos a esta versión, tanto los roles como las rutinas y patrones de comportamiento contribuyen a la reducción de los costos de transacción al reducir la incertidumbre dentro de la organización.

Con una argumentación como la desarrollada por la teoría de las organizaciones, o el institucionalismo sociológico, no queda claro cómo pueden intervenir los individuos para cambiar deliberadamente y con un objetivo específico a las organizaciones.

Como señala David Arellano, prácticamente todas las reformas administrativas parten del supuesto “que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos”.²⁸ Los incentivos para lograr este objetivo son diversos, van desde estructuras, procedimientos, normas, acuerdos, políticas, jerarquías, leyes, regulaciones, vigilantes externos e internos, restricciones presupuestarias, programas de acción, metas, etc.²⁹

²⁸ David Arellano (2010), “Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el ‘efecto neto’”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 72, núm. 2, p. 225.

²⁹ *Ibidem*, p. 226.

La razón detrás de este supuesto reside en gran parte, como lo señalan Johan Olsen y Nils Brunsson, en que en un mundo dominado por organizaciones “se espera que su comportamiento y sus logros puedan ser controlados no sólo por otras organizaciones sino también por individuos”. Específicamente se espera que los líderes sean los que tengan la capacidad de controlar y cambiar la forma de una organización.³⁰

De acuerdo con Olsen y Brunsson esta forma de cambio institucional es una “reforma administrativa” y se define como los “intentos profesionales por procurar el cambio las formas organizacionales”.³¹ En este sentido, señalan ambos autores, “en una perspectiva de reforma, se supone que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre formas de organización diferentes”.³²

Desde esta perspectiva las organizaciones son consideradas como instrumentos o medios. Gran parte del fundamento de esta pretensión reside en la ordenación jerárquica y el derecho que tienen los reformadores de cambiar las organizaciones.³³ Por tanto el proceso de reforma

³⁰ Johan P. Olsen y Nils Brunsson (2007), *La reforma de las organizaciones*, trad. Susana Moreno, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 13.

³¹ *Idem*.

³² *Ibidem*, p. 14.

³³ Sobre este punto disiento del matiz que le imprimen Olsen y Brunsson. La organización jerárquica así como el derecho a reformar puede ser un defecto si se piensa que con eso basta para reformar efectivamente las organizaciones sin tomar en consideración, al menos, su perspectiva; pero no lo veo en términos valorativos negativos como cuando señalan que los reformadores tienen el derecho de “tomar decisiones autoritarias e inapelables acerca de los cambios organizacionales, y que tienen el poder para aplastar cualquier resistencia”. *Ibidem*, p. 15. Este no es el caso ni siquiera con la visualización que tenía Max Weber de la burocracia, por citar al autor que ha sido blanco favorito de todas estas críticas. Weber señalaba que una de las bases fundamentales, que no la única ni la principal, para asegurarse el apoyo de su equipo administrativo (*Verwaltungsstab*) reside en la creencia en la legitimidad de su mando. Véase: Max Weber (1964), *Economía y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva, trad. José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica 2ª ed. (4ª ed. original), pp. 706 y 707. Como lo he advertido en otro lado “Weber sabía perfectamente que en la realidad los fundamentos de la legitimidad nunca se daban en forma pura o única. Es decir, se obedece a las normas principalmente por su formalidad, pero también por algún contenido material”. Iván Lazcano (2009), *Legitimidad y legalidad en Max Weber y Hans Kelsen*. Democracia y Estado de derecho, Tesis de Maestría en Ciencia Política, El Colegio de México, p. 71.

administrativa reside en gran medida en la identificación de la forma adecuada, pues su implementación supone un proceso lineal sin contratiempos.

Sin embargo, como señalan Olsen y Brunsson la situación es otra: “en la práctica a los reformadores les puede ser realmente difícil tomar decisiones sobre la reforma, implementarlas una vez decididas, alcanzar los efectos deseados o aprovechar la experiencia de reformas anteriores”.³⁴ Con ello no se quiere dar a entender que las organizaciones sean inmutables. Las organizaciones sí cambian, sólo que la idea de que puedan ser transformadas intencionalmente hacia una forma arbitraria es un tanto más problemática.³⁵

La reforma o intervención intencional, como señala Goodin, es sólo una de las formas en que una institución puede cambiar. También están el accidente, en tanto producto de la contingencia, y la evolución, entendida como el mecanismo de selección competitiva.³⁶ Por su naturaleza fortuita y contingente no es posible estudiar sistemáticamente el accidente como fuente de cambio organizacional. En consecuencia, a continuación me centro en la lógica evolutiva del cambio.

Adaptación de las organizaciones

Evolución dentro del entorno institucional

Si bien el alcance de los intentos deliberados de reforma administrativa son limitados, las organizaciones sí cambian. En este sentido, el mayor

³⁴ J. Olsen y N. Brunsson, op. cit., p. 16.

³⁵ J. March y J. Olsen, *Rediscovering institutions*, p. 56.

³⁶ R. Goodin, op. cit., p. 41.

reto de la teoría de las organizaciones ha sido el desarrollar una explicación satisfactoria que de cuenta de la lógica del cambio organizacional.

La teoría de la organización ha recurrido a modelos evolutivos para poder explicar el cambio. Ahora bien, la tradición de buscar extrapolar la dinámica evolucionista a los fenómenos sociales no es algo nuevo. El intento más famoso al respecto fue el de Herbert Spencer y su “darwinismo social”. Otro intento, en muchos sentidos mucho más apegado a la idea de Darwin fue el de Friedrich Hayek. De hecho, la idea del cambio de las instituciones por medio de un proceso evolutivo de ensayo y error ha ocupado una posición central en la teoría de la evolución cultural de Hayek. En este sentido, la evolución cultural es concebida como un proceso de aprendizaje social o colectivo.³⁷ Más interesante aún, es el señalamiento de Hayek de que la idea misma de un proceso evolutivo social fue desarrollada antes en las humanidades y las ciencias sociales que en las ciencias naturales. A este antecedente el economista austriaco lo denomina la “tradición Mandeville-Hume-Smith-Ferguson”, y a su decir tienen mucho más en común con Darwin que el darwinismo social.³⁸

Hayek ha sido un defensor de la idea de que aunque las instituciones son resultado de la acción humana, no lo son de un diseño deliberado individual.³⁹ El error de muchos de los intentos de retomar el modelo evolutivo darwinista está en la orientación teleológica que le imprimen al proceso. Quizá en gran parte debida a la racionalidad retrospectiva

³⁷ Viktor Vanberg (1999), “Evolución cultural, aprendizaje colectivo y diseño constitucional”, Reglas y racionalidad. Ensayos sobre teoría económica de la constitución, Barcelona, Gedisa Editorial, pp. 189 y 190.

³⁸ Ibidem, p. 191.

³⁹ Véase: Friedrich A. Hayek (1967), “The results of human action but not human design”, Studies in philosophy, politics and economics, Chicago, The University of Chicago Press.

con la que se muestra el mismo. Sin embargo esta aparente intencionalidad socioestructural es el resultado no intencionado de procesos caracterizados por el ensayo y error.⁴⁰

Un aspecto clave que deseo resaltar del proceso evolutivo y que es necesario para comprender el cambio organizacional es el de la adaptación. Viktor Vanberg apunta que “la adaptabilidad darwiniana se refiere a la capacidad de un organismo para enfrentarse exitosamente con los problemas recurrentes de su ambiente”.⁴¹ Más aún, la innovación es producto del proceso plagados de intentos de ensayo y error. En este sentido:

Quando en el curso de tales experimentaciones intencionales o incidentales, los individuos descubren mejores ‘herramientas’ o prácticas para solucionar problemas recurrentes, tenderán a retener estas evoluciones superiores, y los demás tenderán a retener estas soluciones superiores, y los demás tenderán a imitar sus innovaciones exitosas.⁴²

El ambiente es importante en el proceso evolutivo porque determina cuáles serán las estrategias innovadoras seleccionadas. Douglass North alcanzó a visualizar este proceso en su esquema del cambio institucional. Desde un comienzo se encargó de aclarar la diferencia analítica que existe entre el marco institucional, a las que llama “reglas del juego”, de los actores que se desenvuelven dentro de éste, que es donde ubica a las organizaciones.⁴³ Sin embargo, North toma una dirección diferente al

⁴⁰ V. Vanberg, op. cit., p. 193.

⁴¹ Ibidem, p. 194.

⁴² Ibidem, p. 193.

⁴³ D. North, op. cit., pp. 13-15.

enfaticar el papel que tienen los agentes en la determinación del cambio institucional. En tanto que las organizaciones son racionales y maximizadores de su bienestar buscan alterar incrementalmente la estructura institucional.⁴⁴

Si bien North parece negar sobredimensionar la dimensión estructural del enfoque, pues las organizaciones no sólo buscan adaptarse sino que tienen la capacidad de cambiar su entorno, aun así no puede dejar de reconocer la influencia del marco institucional en las preferencias, acciones y estrategias de los agentes. Así, por ejemplo, señala que el tipo de información o conocimiento que requiere la organización que requiere el agente es “en gran parte consecuencia de un contexto institucional”. Más aún, señala que “ese contexto no sólo dará forma a la organización interna y determinará el grado de integración vertical y de la estructura de gobierno”. Más adelante dice: “Los incentivos que están interconstruidos en el marco institucional desempeñan la función decisiva en la conformación de los tipos de aptitudes y conocimientos que son codiciables”.⁴⁵ En este sentido, el marco institucional termina influyendo en las organizaciones.

Los intentos de reformas neogerenciales impulsados por organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial estaban destinados a arrojar resultados diversos. Como señala Arellano, el efecto de las reformas administrativas es siempre mediado por el contexto y la situación de los actores involucrados, por lo que por definición se puede prever que el efecto de los mecanismos que se busquen implementar implicará grandes posibilidades de variación.⁴⁶

⁴⁴ Ibidem, p. 99.

⁴⁵ Ibidem, pp. 104 y 105.

⁴⁶ D. Arellano, op. cit., p. 227.

Para Olsen y Brunsson “pensar que las organizaciones tienen entornos institucionales significa hacer énfasis en que muchas reglas de las organizaciones provienen del sistema de reglas de la sociedad en su amplitud”.⁴⁷ El entorno institucional de una organización puede verse afectado por procesos históricos y culturales de largo plazo. En este sentido, la modernización como proceso histórico y cultural ejerce una presión considerable sobre el tipo de formas que son aceptables. La otra fuente la constituyen las modas, en tanto que son fluctuaciones de corto plazo.⁴⁸

Tal como lo señalan Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, “la reforma neogerencial consiste de *cambios deliberados en las estructuras y procesos* de las organizaciones del sector público con el objetivo de hacer de ellas (en algún sentido) que marchen mejor”.⁴⁹ Las reformas neogerenciales se difundieron e impulsaron en gran parte del mundo hasta el punto de que Donald Kettl llegara a hablar de una “revolución de la gerencia pública global”.⁵⁰ Tal como advierte Omar Guerrero el modelo de la nueva gerencia pública se ha instituido como un “modelo estándar de manejo público global”.⁵¹ La variación de los resultados de adopción de las reformas neogerenciales debe entenderse como producto de la influencia de los entornos institucionales. En todo caso, como señala Pollitt, la convergencia de las reformas neogerenciales debe analizarse en distintos niveles. La convergencia es un mito a nivel de implementación de las prácticas pero no en el del debate ni la retórica.⁵²

⁴⁷ J. Olsen y N. Brunsson, op. cit., p. 19.

⁴⁸ Ibidem, p. 28.

⁴⁹ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2000), *Public Management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, p. 8. El énfasis es mío.

⁵⁰ Donald F. Kettl (2000), *The global public management revolution*, New York, Brookings Institution Press.

⁵¹ Véase: Omar Guerrero (2003), *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa / FCPyAP-UAEM, cap. 5.

⁵² Véase: Christopher Pollitt (2001), “Convergence: the useful myth”, *Public Administration*, vol. 79, núm. 4.

Adaptación burocrática

William Niskanen, uno de los autores fundamentales de la nueva gerencia pública, identificó en tres niveles las alternativas para mejorar el funcionamiento de las burocracias públicas. El primer tipo de solución las llama “soluciones burocráticas” y “corresponden a los cambios en la estructura de la burocracia y cambios en los incentivos que configuran su comportamiento”. En este tipo entran la división en diversas agencias para que compitan y rompan el monopolio del mercado. El segundo tipo es el mercado. Básicamente consiste en la idea de que los mercados por medio de agentes privados provean los bienes y servicios que tradicionalmente operaba la burocracia. Finalmente la tercera alternativa, llamada política, consiste en “los cambios necesarios en el sistema político, principalmente en lo referente al Poder Legislativo y su relación con el Ejecutivo”.⁵³

Los cambios de la administración pública han sido limitados con relación a los intentos del proyecto de innovación gubernamental de la reforma neogerencial. La gran mayoría de los cambios importantes en el funcionamiento del sector público obedecen a lo que Niskanen, ubicaría como la alternativa burocrática. Tal como lo señala Cejudo:

Si bien la administración pública ha experimentado una transformación notable, detrás de dichos cambios no ha habido una estrategia premeditada de reforma que se pueda enmarcar como parte de la NGP. El gobierno mexicano ha experimentado desde mediados de los noventa con algunas de las herramientas de la NGP, pero los componentes esenciales de este enfoque -otorgan más autonomía a agencias y funcionarios públicos y usar instrumentos de mercado para

⁵³ A. De Haro et al., op. cit., pp. 82 y 83.

fomentar la competencia en el sector público- han estado ausentes de su agenda.⁵⁴

Los “motores del cambio” han residido en la liberalización económica y la democratización política. En este sentido, los cambios no han emulado lo realizado en otros países con su burocracia ni han alcanzado lo esperado por los organismos mundiales, “sino que han sido consecuencia de la adecuación de la administración pública a los cambios en su entorno político y económico”.⁵⁵ La administración pública burocrática se ha adaptado a su ambiente.

Cuando Max Weber observaba los males que generaba el enorme poder que había adquirido la burocracia alemana de entonces, no pensaba que la solución estuviera en desnaturalizar la burocracia. Después de todo, la burocracia es la forma de organización más eficiente del mundo moderno. Más bien consideraba que debía corregirse los males del sistema político. La naturaleza autoritaria del régimen imperial impedía que surgieran liderazgos profesionales en el parlamento que fueran capaces de contrapesar el conocimiento técnico de la burocracia. En este sentido, el cambio más importante de los incentivos de la burocracia provino de la democratización del sistema político.⁵⁶

Tal como lo señala Guerrero, la administración burocrática ha sido difícil de eliminar. De tal forma “a pesar de los cambios y las adaptaciones del periodo que corre desde el principio de los años de 1980 a la fecha, el modelo clásico de administración pública permanece inmaculado en sus características esenciales”.⁵⁷

⁵⁴ G. Cejudo, op. cit., p. 132.

⁵⁵ Ibidem, p. 133.

⁵⁶ Véase: Iván Lazcano Gutiérrez, (2009), “Racionalidad burocrática y control democrático. Una revisión crítica desde Max Weber”, Revista del IAPEM, núm, 73.

⁵⁷ O. Guerrero, Gerencia pública en la globalización, p. 244.

En este sentido, muchos de los cambios, sobre todo los relacionados con las nuevas tecnologías de la información, no deben visualizarse como contrarios a la naturaleza burocrática. Tal como lo advierten Olsen y Brunsson aquellos cambios aceptados fácilmente en una organización son aquellos que no ponen en cuestionamiento su identidad.⁵⁸

Conclusiones

Las reformas de innovación neogerencial en México han sido limitadas, al igual que en otros países, por factores institucionales y culturales. Sin embargo con ello no se quiere apuntar que la administración pública mexicana no haya cambiado. Más bien, se apunta a que los cambios han sido productos de los procesos asociados a la democratización y liberalización política. Para nada son cambios menores.

Los cambios organizacionales son en un margen reducido producto de la acción deliberada de los individuos con un objetivo específico. Las organizaciones, como instituciones que son, adquieren autonomía así como la capacidad de permanecer en el tiempo. Las organizaciones no son instrumentos automáticos a disposición de la voluntad de los líderes. Sin embargo, las organizaciones sí cambian. La mayoría de los cambios importantes de las organizaciones son producto de largos procesos históricos, imperceptibles en el corto plazo. En este sentido, las organizaciones se evolucionan al adaptarse a las condiciones cambiantes de su entorno institucional. En consecuencia, la idea de introducir cambios de gran alcance y que desnaturalicen la burocracia administrativa tienden a ser limitados. Después de todo no debe perderse de vista que la burocracia es producto de un proceso histórico

⁵⁸ J. Olsen y N. Brunsson, op. cit., pp. 20 y 21.

y cultural denominado modernización. De igual forma, la administración pública burocrática, a diferencia de las empresas privadas, opera en un contexto institucional más estable. De hecho la estabilidad y generalidad de las normas es lo que genera la certidumbre de los agentes privados en el mercado y en general en toda la sociedad. Por lo tanto, hasta que no cambie radicalmente los valores del entorno institucional de la democracia y el estado de derecho, la administración burocrática no podrá cambiar su esencia.

Bibliografía

Arellano, David (2010), “Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el ‘efecto neto’”, **Revista Mexicana de Sociología**, año 72, núm. 2.

Cejudo, Guillermo M. (2009), “Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), **La Gerencia Pública en América del norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México**, México, El Colegio de México / IAP Nuevo León.

Goodin, Robert E. (2003), “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp.), **Teoría del diseño institucional**, Barcelona, Gedisa Editorial.

Guerrero, Omar (2009), “Acerca de la cultura administrativa”, Anuario 2007-2008, México, **Seminario de Cultura Mexicana**.

Guerrero, Omar (2004), **La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en administración pública**, México, Fontamara.

Guerrero, Omar (2004), “Los gerentes públicos pintados por sí mismos”, **Convergencia. Revista de Ciencias Sociales**, año 11, núm. 36.

Guerrero, Omar (2003), **Gerencia pública en la globalización**, México, Miguel Ángel Porrúa / FCPyAP-UAEM.

Guerrero, Omar (2003), “Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?”, **Revista Venezolana de Gerencia**, vol. 8, núm. 23.

Hall, Peter A. y Rosemary Taylor (1996), “Political science and the three new institutionalisms”, **Political Studies**, vol. 55, núm. 5.

Haro, Antonio de et al. (2004), “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas”, en David Arellano Gault (coord.), **Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina**, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

Hayek, Friedrich A. (1967), “The results of human action but not human design”, **Studies in philosophy, politics and economics**, Chicago, The University of Chicago Press.

Kettl, Donald F. (2000), *The global public management revolution*, New York, Brookings Institution Press.

Krasner, Stephen D. (1984), "Approaches to the State. Alternative conceptions and historical dynamics", *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2.

Lazcano Gutiérrez, Iván (2009), "Racionalidad burocrática y control democrático. Una revisión crítica desde Max Weber", *Revista del IAPEM*, núm, 73.

Lazcano Gutiérrez, Iván (2009), *Legitimidad y legalidad en Max Weber y Hans Kelsen. Estado de derecho y democracia*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, El Colegio de México.

Levi, Margaret (1990), "A logic of institutional change", en Karen S. Cook y Margaret Levy (eds.), *The limits of rationality*, Chicago, The University of Chicago Press.

Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010), "A theory of gradual institutional change", *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, New York, Cambridge University Press.

March, James G. y Johan P. Olsen (2006), "Elaborating the 'new institutionalism'", en Robert Goodin et al. (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press.

March, James y Johan Olsen (1989), Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics, New York, The Free Press.

March, James G. y Johan P. Olsen (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", American Political Science Review, vol. 78, núm. 3.

North, Douglass C. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica.

Olsen, Johan P. (2009), "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government", European Political Science Review, vol. 1, núm. 1.

Olsen, Johan P. (2001), "Garbage cans, New institutionalism, and the study of politics", American Political Science Review, vol. 95, núm. 1.

Olsen, Johan P. y Nils Brunsson (2007), La reforma de las organizaciones, trad. Susana Moreno, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pardo, María del Carmen (2010), "La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio", Foro Internacional, El Colegio de México, (200) vol. L, núm. 2.

Pardo, María del Carmen (2009), **La modernización administrativa en México 1940-2006**, México, El Colegio de México.

Peters, B. Guy (1998), "Governance without government? Rethinking public administration", **Journal of Public Administration Research and Theory**, núm. 8.

Pierson, Paul (2004), **Politics in time. History, institutions and social analysis**, Princeton, Princeton University Press.

Pollitt, Christopher (2001), "Convergence: the useful myth", **Public Administration**, vol. 79, núm. 4.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2000), **Public Management reform. A comparative analysis**, Oxford, Oxford University Press.

Sánchez, José Juan (2004), **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**, México, Miguel Ángel Porrúa / IAPQROO.

Steinmo, Sven; Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), **Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis**, Cambridge, Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen (2003), "How institutions evolve. Insights from comparative political analysis", en James Mahoney y Dietrich Reuschmeyer (eds.), **Comparative historical analysis in the social sciences**, New York, Cambridge University Press.

Vanberg, Viktor (1999), "Evolución cultural, aprendizaje colectivo y diseño constitucional", **Reglas y racionalidad. Ensayos sobre teoría económica de la constitución**, Barcelona, Gedisa Editorial.

Vicher, Diana (2009), **De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica**, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Weber, Max (1964), **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, trad. José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. (4ª ed. original).

El espacio de la sociedad en el gobierno.

Rendición de cuentas a través del espacio público para la generación de políticas públicas: Una mirada al Semáforo del Delito en Nuevo León

Ana Cristina DahikLoor*

Abstract

Este artículo tiene como objetivo describir la rendición de cuentas dentro del espacio público como una herramienta para cerrar la brecha entre representantes y representados en el marco de la democracia representativa. El pilar del argumento es la rendición de cuentas como mecanismo de contraloría social que permite a la sociedad civil una injerencia activa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se hace una definición teórica de espacio público, sociedad civil y rendición de cuentas para luego establecer la conexión conceptual de estos con la democracia en el proceso de la política pública. Finalmente se lleva la teoría a un caso práctico de rendición de cuentas dentro del espacio público; el Semáforo del Delito en Nuevo León.

Palabras clave: espacio público, sociedad civil, control social, rendición de cuentas, políticas públicas, Iluminemos Nuevo León y Semáforo del Delito en Nuevo León.

The purpose of this article is to describe the process of accountability within public space as a tool to close the gap that exists between representatives and those being represented, in the arena of representative democracy. The backbone of this argument is accountability as a mechanism of social control that allows civil society an active input in the design, implementation and evaluation of public policy. First, a theoretic approach to public space, civil society and accountability is made with the objective of creating a link of these concepts with democracy and the process of public policy. Finally theory is taken to practice by looking at the case of accountability within the public space in "El Semáforo del Delito" (The Traffic Light for Crime) in Nuevo León, México.

Key Words: public space, civil society, social control, accountability, public policy, Iluminemos Nuevo León and Semáforo del Delito en Nuevo León.

* Es Licenciada en Medios de Información y Periodismo del Tecnológico de Monterrey, actualmente estudia la Maestría en Administración Pública y Política Pública de la EGAP, Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, San Pedro Garza García.

Introducción

En el marco de los cambios establecidos por la modernización, el papel de la sociedad civil y el papel del espacio público adquieren toda una nueva gama de atribuciones que permiten a la esfera pública convertirse en una plataforma de democracia antes inexistente. La brecha entre representantes y representados impuesta por la forma de operar de la democracia representativa hace que nuevos instrumentos sean planteados con el fin de cerrar dicha brecha. El argumento central de este análisis es que el espacio público por medio de un mecanismo como la rendición de cuentas institucionalizada a través de herramientas coherentes, puede fungir como una plataforma democratizadora en la cual la ciudadanía se ve involucrada en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, logrando así que la brecha entre representantes y representados se pueda cerrar.

Para poder comprobar lo anterior, lo primero que se hará es una revisión de conceptos teóricos centrales en relación al espacio público y la sociedad civil que servirán de columna vertebral para el argumento, con la intención también de aplicarlos a la realidad de América Latina; además de tratar de construir una definición de espacio público se pretende hacer una conexión entre el espacio público y la democracia y la función de ésta en la formulación y diseño de las políticas públicas. En segundo lugar, se profundizará concretamente en la rendición de cuentas desde la perspectiva del espacio público como forma de la contraloría social. Seguido a esto se hará el intento de aplicar la rendición de cuentas en el espacio público para la construcción de las políticas públicas a un caso práctico, a través de la descripción del origen, funcionamiento y análisis del Semáforo del Delito en Nuevo León. Se considera pertinente este tema por las crecientes controversias respecto al instrumento y la coyuntura de la crisis de inseguridad vivida en el Estado de Nuevo

León; se cree que existe una urgencia de políticas públicas de seguridad coherentes, incluyentes, eficaces y eficientes lo cual hace necesaria la revisión de prácticas e instrumentos capaces de potencializar el uso del espacio público para la construcción de dichas políticas. Finalmente se harán las reflexiones de cierre con la intención de vincular lo teórico con lo práctico y de evaluar si el propósito del análisis se consiguió.

Espacio público y sociedad civil

¿Qué es el espacio público? ¿Es algo inherente a las sociedades o es una invención de la modernidad? ¿Se han creado espacios públicos de acuerdo a las necesidades de democratizar o llenar los vacíos generados por la democracia representativa? Portaniero en Rabotnikof habla del espacio público como:

Un lugar de expresión de la sociedad civil plural, de sus aspiraciones, valores y propuestas; lugar de automediación de la sociedad civil con un Estado entendido como núcleo regulador en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad puedan tener expresión (2005:302).

Entendido entonces el espacio público como este punto de encuentro de la sociedad civil con el Estado, se puede hacer una distinción entre el espacio público de lo estatal y el espacio público de lo social. Mientras que el espacio público de lo estatal es donde se encuentran las autoridades constituidas legal y legítimamente, las cuales tienen a su cargo la vigencia del interés público y la definición de metas comunes que se enlazan con las políticas públicas para dar vida y sentido al proceso de gobierno, el espacio público social es el que da cauce a la participación, movilización y presiones que se impulsan con el concurso de

los ciudadanos; es un espacio de debate, análisis y organización para formular demandas, defender intereses y articular objetivos compartidos (Uvalle, 2006: 310). El valor generado está en la interacción entre estos espacios y los resultados que se creen por medio de mecanismos institucionalizados de actividad entre ambos.

Bresser&Cunill (1998) le dan otro giro a la definición y categorización del espacio público al aludir al *espacio público no estatal*. Dicho espacio, es el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este espacio, es donde propiamente los ciudadanos pueden potencializar los recursos para cerrar la brecha que existe entre ellos y sus gobernantes. De acuerdo con Bresser&Cunill (1998), el espacio público no estatal engloba a las organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato estatal, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales. El aspecto más importante de esta definición para los propósitos de este análisis, es que el espacio público no estatal “se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los derechos republicanos: los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares” (Bresser&Cunill, 1998:31), ya que para que la esfera pública sea legítimamente pública, “requiere del fortalecimiento de la crítica y del control de la sociedad sobre el Estado”.

El análisis construido por Rabotnikof (2005) aplica el concepto de espacio público a la realidad de América Latina y concluye que para el contexto de la región se debe aterrizar el espacio público a la función de mediación entre sociedad civil y Estado y a la idea de la política como creación de comunidad (retomando las ideas de Habermas para la pri-

mera y de Arendt para la segunda). Para Rabotnikof (2005:300) “se trata de un conjunto de instituciones y valores que constituirían una suerte de hogar público, el logro de un lugar común”. Lo clave, sin embargo, es que un espacio público no se puede ver como una fórmula capaz de reproducirse con exactitud en diferentes escenarios, por el contrario, existe una necesidad de considerar los espacios públicos como “encarnaciones autóctonas”, y para el caso de América Latina esto implica ciertas particularidades que se deben considerar. El argumento de Rabotnikof es que la modernidad en la región se ha vivido de manera traumática y excluyente por lo cual la legitimidad que este proceso no implicó, se puede encontrar en una integración normativa. Lo clave de este argumento es que introduce el peso que los espacios públicos tienen en América Latina al tener el potencial de rellenar vacíos que procesos incompletos han dejado en la región. Rabotnikof (2005) alude a que la lucha por la democracia se da al mismo tiempo que la lucha por un mecanismo que incite a un espíritu de civilidad a través del fortalecimiento del espacio público pensado, ante todo, como el espacio común y como espacio de aparición. “El espacio público se concibe, entonces, como lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo, emergente de la aparición visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos” (2005:302). En palabras de la autora,

El espacio público entendido como el mundo en común, como espacio de aparición y como patrimonio o herencia institucional que constituye esa comunidad, debería articular las carencias generadas por una modernización acelerada traumática y excluyente, sin representar, sin embargo, una vuelta a la afirmación de identidades sustancialmente homogéneas (Rabotnikof, 2005:309).

En la línea del argumento de Rabotnikof, cabe notar que en los contextos de la fragilidad democrática de Latinoamérica el espacio público cobra una importancia vital para perfilar el Estado de derecho de sus países; “lo público se relaciona con la plena vigencia del Estado de derecho, y su erosión con la ausencia de las garantías básicas de los derechos y con la fragilidad del orden legal para tornar previsible las acciones y orientar el cálculo social” (Rabotnikof, 2005:303). En este sentido, el espacio público y la publicidad remiten, básicamente, a la vigencia del Estado de derecho, al gobierno de las leyes y a las garantías públicas de la seguridad privada. Pero, como bien señala la autora, no solo esto, sino que desde el punto de vista de la ciudadanía, el espacio público deja la puerta abierta para que ésta se exprese no sólo en el ejercicio de los derechos políticos, sino que se amplíe a prácticas de participación, lo cual a su vez implica que la sociedad civil se integra al proceso de gestión y administración. Aunque posteriormente se ampliará este argumento, se puede decir en base a lo mencionado, que si existe una sociedad civil dentro de un marco capaz de promover un proceso democratizador, se apunta a cómo el espacio público se puede traducir en la generación de mecanismos que logren cerrar la brecha entre representantes y representados, no sólo por reforzar el Estado de derecho sino por lograr la inclusión social.

Con base en lo anterior podemos entender el espacio público como ese punto de intersección entre la sociedad civil y el Estado, que remite a la vigencia del Estado de derecho y que deja una ventana abierta para que además de ser un espacio para el reclamo de los derechos, sea un medio de injerencia en la construcción de políticas. En este marco, es de especial importancia hacer el énfasis de que el espacio público se identifica tanto con el Estado como con la sociedad civil; para la segunda es su espacio de manifestación y para el primero es su lugar de autoconciencia, como núcleo de reflexión de la sociedad sobre sí

misma (Rabotnikof, 2005). Arato (2002:64) refuerza este argumento al afirmar que

La esfera pública y la sociedad civil van juntas: la primera se refiere a los procesos de comunicación parcialmente institucionalizados, que son tan importantes para la política democrática, mientras que la segunda se refiere al subestrato organizacional de grupos, asociaciones, y movimientos que se requieren tanto para la generalización de la experiencia de comunicación, como para su influencia política.

En pocas palabras, el espacio público es la plataforma donde la sociedad civil puede tener injerencia en las políticas públicas, formando así un convenio para la democratización del proceso.

Dada esta conexión, se puede definir lo que se entiende por sociedad civil, ya que por medio de ésta se genera parte sustancial del valor de la participación ciudadana en un espacio público. De acuerdo con Diamond en Fernández (2006:35) se puede ver la sociedad civil como “el reino de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autónoma frente al Estado y protegida por el orden legal... son estaciones en los que se participa para influir en la definición de las políticas públicas”. Para el autor, el valor de la sociedad civil en términos democráticos, está en el hecho de que representa una fuerte base de apoyo para la democracia cuando genera oportunidades para la participación y la influencia en todos los niveles de gobierno, pero en especial en el nivel local. El caso de Nuevo León, como se verá más adelante, es evidencia de la importancia de contar con un peso de esta índole capaz de involucrar a la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, ya que “la democratización de los gobiernos locales camina de la mano con el desarrollo de la sociedad civil como una condición de primer

orden para el avance de la democracia y la transición del clientelismo a la ciudadanía” (Diamond en Fernández, 2006: 37). Esta ciudadanía sin embargo, debe ir más allá de los límites de la democracia simplemente como el derecho al voto; se trata de ver a la sociedad civil como plataforma que impulse la democracia a través de mecanismos institucionalizados, contruidos de formacoherente en relación a su contexto.

Punto relevante para el argumento propuesto, es lo que Mouzelis citado en Fernández (2006) destaca como los elementos básicos que suponen el apuntalamiento de la sociedad civil fuerte y democrática. Para este caso adquieren central importancia dos de estos:

1. La existencia de un Estado de derecho que efectivamente proteja a los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los funcionarios públicos
2. La sólida presencia de organizaciones no-estatales capaces de vigilar eventuales abusos de poder de parte de quienes controlan las orientaciones de la administración pública y la coerción... (2006: 44).

De manera reiterativa se insiste en que una sociedad civil competente necesita además de la presencia de un Estado de derecho, de organizaciones no estatales que funjan como equilibrio de poder ante los poderes centrales. A manera de síntesis se puede decir que el núcleo del potencial democrático de la sociedad civil radica en la siguiente combinación de factores:

un gobierno que está limitado, controlado y ejercitado en el marco del Estado de derecho; una economía de mercado que implica un régimen de propiedad privada; una serie de asociaciones libres y voluntarias, y una esfera pública en la

que se pueda desarrollar el debate de ideas. (Fernández, 2006: 34).

Lo importante es poder ver a la sociedad civil como un concepto político también, ya que implica poder, “esto porque está formado con individuos con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento o de su capacidad organizativa” (Bresser&Cunill, 1998: 29). Los recursos políticos de la sociedad civil determinarán cuánto poder político tiene; mientras más mecanismos de control, más poder. Retomando la idea del espacio de lo público no estatal, dicen los autores que

la noción de lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente de poder político, atribuyéndole un rol expreso -más allá del voto- en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y, en general su preocupación por la *res publica* (1998:39).

En este apartado se logró establecer de forma general lo que se entiende por espacio público de lo estatal, espacio público de lo social y el espacio público no estatal. Se conceptualizó aquella arena donde surge la sociedad civil para presentar al Estado sus inquietudes, propuestas y la lucha por sus derechos más allá del voto. Se concluyó que por medio de una sociedad civil fuerte, en el marco de un Estado de derecho es posible cerrar la brecha entre representados y representantes que existe en América Latina si se tiene como plataforma un espacio público capaz de impulsar democracia.

Rendición de cuentas en el espacio público

Como se vio en el segmento anterior, la conexión entre espacio público y democracia es clara, a través del espacio público no sólo deben haber garantías de que se cumpla la ley y que se instaure un Estado de derecho, además se debe asegurar que el diseño e implementación de las políticas públicas se esté dando de la mejor manera posible, siendo eficiente y eficaz en su aplicación. En el marco del espacio público dice Arato (2002) que la esfera pública juega el importante papel de monitorear las acciones que luego serán premiadas o sancionadas, las asociaciones civiles preparan a los votantes para la participación y respuestas colectivas que pueden realmente marcar una diferencia para el destino electoral de los representantes. De acuerdo con Uvalle (2006) el espacio público de la sociedad es una conquista de los ciudadanos ante las potestades del Estado que tienden a dilatarse cuando no tienen pesos y contrapesos que limiten su acción. En pocas palabras, el espacio público debe ser el lugar donde los ciudadanos pueden reaccionar cuando se afectan las libertades y derechos de los ciudadanos. Bresser&Cunill (1998:32) lo sintetizan al decir que “El espacio público es la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública”.

Una forma de evidenciar esto es tomando como ejemplo el *accountability* o rendición de cuentas, como un mecanismo a través del cual se puede impulsar la democracia en el espacio público. Rabotnikof (2005) habla de que precisamente cuando las instituciones del Estado de derecho parecen estar en crisis, la dimensión de responsabilidad, o *accountability* pública, de legalidad y de control parecen seguir siendo, sea cual sea la caracterización de la modernidad, elementos centrales de cualquier concepción contemporánea de espacio público. Por esto, es importante primero, definir lo que se entiende por rendición de cuentas como un

instrumento del control social. Para Hevia de la Jara (2006: 13), la Contraloría Social se puede definir como “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/ u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”. Cunill&Bresser (1998:34) hablan del control social como “la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásico”.

En referencia específica a la rendición de cuentas como forma de control social, Isunza (2007: 279) habla de “una compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas hemos construido para controlar a los políticos y los burócratas”. Cabe mencionar que en su tipología de la rendición de cuentas O’Donnell citado en Isunza (2007), define la rendición de cuentas horizontal como aquella que se da entre poderes del Estado y la vertical donde la sociedad es quien controla las acciones del Estado, para propósitos de este análisis la rendición de cuentas vertical es la que será abordada. Epistemológicamente hablando, Isunza resalta que contar es también ajustar cuentas, evaluar lo que tenemos y lo que debemos y, si estamos en el papel de quien da esas cuentas, obligadamente tenemos que justificar el resultado de las mismas. El autor apunta hacia la sanción como parte importante de la rendición de cuentas.

En este sentido, se debe de plantear la rendición de cuentas como una forma de propiciar la participación ciudadana con efectos concretos. Dice Cunill (2006) que las consecuencias (o bien las sanciones) de la participación ciudadana pueden ser materiales o simbólicas; materiales porque implican que la participación fue dotada de recursos expresos para asegurar que su ejercicio se traduzca en consecuencias para los poderes públicos, y simbólicas ya que la aprobación o reprobación social

se traduce en la formación de opinión pública que sirve para moldear o bloquear las decisiones públicas. Estas consecuencias simbólicas a las que alude Cunill (que si son efectivas a fin de cuentas terminan siendo materiales ya que por medio de la opinión pública moldean y diseñan políticas públicas) deben tener dos recursos de influencia centrales: la deliberación y la transparencia.

La deliberación implica que los recursos que transmitan conocimiento a la sociedad se conviertan además en plataformas para la comunicación. Clave es considerar que este proceso puede conllevar una asimetría de la información, así como a una ampliación del espacio público, por lo cual Cunill(2006:184) sugiere que el proceso de deliberación “sea auténtico y que hayan mecanismos que permitan que los resultados de la deliberación se expresen en acciones respectivas”. La transparencia por su parte, como requisito para la rendición de cuentas es definida como “la posibilidad de escrutinio público sobre los procesos de formación de las decisiones públicas y acerca de sus resultados (Cunill, 2006: 186). Sin ánimos de profundizar en este aspecto, cabe resaltar la idea de Cunill de cómo la transparencia puede ser un puente hacia la democratización e, incluso, hacia la eficiencia de la gestión y de las políticas públicas, lo primero ya que posibilita que la ciudadanía aporte a la formación de opinión pública y lo segundo porque la publicidad sobre los actos y resultados activa la competencia por la aprobación social y la competencia entre ideas.

Siguiendo con la definición de la rendición de cuentas, en la construcción del concepto hecha por Isunza (2007), el autor distingue una serie de categorizaciones por medio de las cuales se puede comprender mejor todo lo que encierra el concepto. Una de éstas son las tres dimensiones de la rendición de cuentas:

1. La informativa, que pregunta qué ha sido hecho o será hecho, mediante la enumeración de hechos;
2. La explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y
3. La exigitiva que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo (Isunza, 2007: 280).

Para el autor la rendición de cuentas tiene que ver con la creación de lo que él denomina como una interfaz, definida como un “espacio relacional que puede ser analizado por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas durante el proceso de implementación” (Roberts en Isunza, 2007: 281), sobra mencionar que es el espacio público donde dicha interfaz cobra valor para de una u otra forma, dar vida a alguna de las dimensiones de rendición de cuentas mencionadas por Isunza.

Peruzzotti y Smulovitz en Isunza (2007) aluden a una rendición de cuentas “transversal” como aquella “dirigida a través” de las instituciones del Estado, y que, por tanto, “se extiende atravesando de un lado a otro”, es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta adentro del Estado. Si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos. El aporte central de esta definición yace en considerar la rendición de cuentas como un instrumento que tiene su origen en la sociedad civil (argumento de vital importancia para el análisis del Semáforo del Delito en Nuevo León, ya que como se verá más adelante, fue un instrumento creado por un movimiento ciudadano).

Rendición de cuentas institucionalizada para la formulación de políticas públicas

En términos muy generales, una política pública se define como un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a realizar objetivos con valor para la sociedad, definidas por la interlocución entre gobierno y ciudadanía, ejecutadas por autoridades públicas legítimas y que dan origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar 2009). Aguilar introduce dos conceptos en su definición clave para este análisis: “valor para la sociedad” e “interlocución entre gobierno y ciudadanía”. Uvalle (2006: 301) lleva la relación sociedad-gobierno en las políticas públicas un paso más allá al decir que “Por su cobertura y comportamiento, las políticas públicas son acciones que se organizan para dar sentido a la tarea metódica e institucional de los gobiernos. Son una forma de comportamiento que se desenvuelve ante el escrutinio de los ciudadanos y ante la mirada de la opinión pública que no pierde ocasión de evaluar al gobierno”.

En la definición de espacio público hecha anteriormente, se mencionó la distinción entre el espacio público de lo estatal y el espacio público de lo social. De acuerdo con Uvalle (2006), tanto el espacio de lo público estatal como el espacio de lo público social, son fundamentales en la definición, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas ya que “de este modelo, las autoridades y los ciudadanos convienen en la adopción de las políticas públicas que permiten procesar los intereses en conflicto para institucionalizar opciones de gobierno que contribuyan a la vigencia de la gobernabilidad democrática” (2006: 211), es precisamente en este intento de congruencia de intereses donde la brecha entre representados y representantes se cierra.

A partir del argumento hecho anteriormente, la rendición de cuentas se puede ver como “una constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos entre perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas (Isunza, 2007: 283). Dichas fuerzas tienen como objetivo además de aumentar la eficacia de las políticas públicas al integrar a los ciudadanos en el proceso, el enriquecimiento de la democracia al lograr el control de la función de los servidores públicos.

Por su parte, Mariñez (2006:25) señala que “el grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las instituciones políticas y administrativas del Estado constituyen una medida cierta de calidad de la democracia. Una de las razones por las que hay que democratizar la administración pública es el mejoramiento institucional que se puede lograr mediante el nuevo control social”. Se trata de ver el nuevo control social como un instrumento que le puede dar valor a la generación de políticas públicas, donde el gobierno, conciente de la riqueza democrática que puede generarse por medio de la rendición de cuentas, no solo acepte, sino que promueva mecanismos institucionalizados. Uvalle (2006:35) concuerda en este sentido al afirmar que

La institucionalidad de lo accesible y la transparencia por un lado, y la rendición de cuentas por el otro, permiten que el control democrático que es propio de la sociedad abierta, sea una opción todavía más amplia para evaluar la actuación de los gobernantes y los administradores del gobierno, lo cual implica que las políticas públicas no se sustraen de la evaluación ciudadana.

Con esto en mente, cabe señalar la madurez política que se necesita para que este proceso sea efectivo, apartidista, duradero y verdaderamente propiciador de democracia.

Rendición de cuentas en el espacio público en la práctica: Semáforo del Delito en Nuevo León

Como explica Isunza (2006) en el caso de México, a partir de los años ochenta, y en el ámbito federal desde los noventa, se da una nueva realidad de autoridades elegidas con legitimidad (gracias a la progresiva limpieza de las elecciones) y sometidas al escrutinio de la ciudadanía, la cual reclama cada vez más, rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Poco a poco se fueron gestando a nivel federal, estatal y local nuevos mecanismos de rendición de cuentas que aunque muchas veces eficientes, otras veces existen sólo en papel.

Para propósitos del argumento de este análisis, se seleccionó el Semáforo del Delito de Nuevo León como ejemplo de un mecanismo de rendición de cuentas “transversal” que surgió como una inquietud de un movimiento ciudadano y que finalmente fue adoptado por la Procuraduría General de la Justicia del Estado de Nuevo León para elaborar reportes mensuales de índices delictivos a nivel estatal, municipal, y de colonia. El portal de Nuevo León Seguro (2011) define el Semáforo como “...una metodología de calidad para reducir la delincuencia a través de la prevención. Es una publicación mensual que semaforiza los índices delictivos por Estado, Municipio y Colonia. El semáforo es por tanto, una herramienta de rendición de cuentas y a la vez, una herramienta para toma de decisiones tanto para las autoridades como para la sociedad”.

Orígenes

Cabe brevemente aludir al surgimiento de la herramienta. En el 2008, el movimiento ciudadano *Iluminemos Nuevo León*, a partir de su particular preocupación por la inseguridad en el Estado, instaura este mecanismo como parte de una estrategia que además de rendir cuentas, pudiera asistir a los funcionarios en la toma de decisiones basadas en información precisa y funcional. El modelo fue tomado en base a su éxito en Sonora ya que en el 2009, la entidad ganó el Premio Nacional de Innovación con esta herramienta. Visto desde esta perspectiva, el Semáforo del Delito es un instrumento creado desde y por la ciudadanía como un mecanismo de rendición de cuentas que adopta la Procuraduría General de Justicia del Estado para construir sus reportes. Santiago Roel, principal impulsador del Semáforo del Delito en Nuevo León explica que

El Semáforo no es de la autoridad, es de la comunidad. Fue uno de los logros del movimiento ciudadano *Iluminemos Nuevo León*. En el 2008 me acerqué al movimiento para sugerir que uno de sus puntos petitorios fuera esta herramienta de rendición de cuentas, pues nos había dado muy buenos resultados en Sonora. Y así fue, se hizo la demanda al Gobierno y desde entonces se publica cada mes en Nuevo León (Roel, 2011).

Mariñez (2011), alude a la instauración del instrumento en el Estado, al explicar que en agosto del 2008, en la *Marcha por la Seguridad*, organizada por *Iluminemos Nuevo León*, los ciudadanos demandaron al gobierno del estado cuatro compromisos concretos:

- a) compromiso del Gobernador con nuestra seguridad posible y comprobable, al menos tres horas al día; b) Depuración poli-

cial; c) Facilitar la denuncia; y d) Reformas a Ministerios Públicos y juzgados y la implantación plena de juicios orales. Además, lo ciudadanos se comprometieron a poner en marcha el Semáforo Delictivo, cuya meta era reducir la incidencia de delitos por 25 por ciento respecto al promedio histórico del 2004-2007 (2011:118).

En el contexto de la instauración del instrumento, de acuerdo con Mariñez (2011), el periodo del gobierno priísta de José Natividad González (2003-2009) hace el intento de introducir una nueva fórmula para hacer política en el Estado, tratando de implementar proyectos estratégicos de transformación de Nuevo León. Sin embargo a la par de esta fórmula restauradora, ya para el 2007 Nuevo León aparecía como una de las 10 entidades más violentas del país. Ante el incremento del crimen, y la visibilización de la violencia producto del narcotráfico, en el 2008 empiezan a llevarse a cabo acciones gubernamentales en materia de seguridad, como por ejemplo, la reforma a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. Dicha Ley resulta clave para comprenderla integración del espacio público en la construcción de las políticas públicas de seguridad. Para propósitos de este análisis toca dos puntos centrales: por un lado el artículo 5 menciona que la orientación de la política de seguridad del estado debe “promover que los ciudadanos y la población en general incrementen su confianza en las instituciones que realizan tareas de seguridad pública”, por otro lado, el artículo 7 la ley enlista las instituciones auxiliares de la autoridad en materia de seguridad pública, entre las cuales destacan: los Consejos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad pública del Estado y de los municipios, las organizaciones del sector público, privado, social, empresarial o académico que realicen actividades relacionadas con el objeto y fines de esta ley (Ley de Seguridad Pública de Nuevo León, 2008).

Pese a los intentos de abordaje a la problemática por parte del gobierno de José Natividad González no se pudo crear políticas públicas capaces de contener y controlar la violencia, ya que no se abordó el problema desde los múltiples y complejos ángulos políticos, sociales y económicos que este implicaba. Respecto a los esfuerzos hechos en este periodo afirma Mariñez (2011:121) que “sin una depuración policial, sin crear mecanismos de interlocución efectiva entre los diferentes actores y el gobierno, y con una percepción ciudadana de desconfianza a las instituciones policiales es imposible que estas agendas logren convertirse en acciones eficaces donde involucren al grueso de la sociedad”.

La herramienta

Sin ánimos de ahondar en los tecnicismos de la herramienta, básicamente el modelo que instauró el Semáforo Delictivo muestra gráficas de los delitos y su incidencia, para cada localidad en comparación con un nivel medio histórico de incidencia. Si está en el mismo nivel el semáforo será amarillo, si el nivel de un delito supera la media histórica, el semáforo estará en rojo y si el delito baja un 25 por ciento en relación a esa medida, el semáforo dará verde (Iluminemos Nuevo León, 2008) y todos los datos se obtienen de las denuncias de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Se considera que la meta es reducir la incidencia de delitos por 25 por ciento respecto al promedio histórico 2007-2011. El reporte considera tres dimensiones: el mes, que califica al mes actual respecto al promedio 2007-2011; el año, que evalúa las mejoras respecto al año anterior; y meta, que califica al año respecto al promedio 2007-2011 (Procuraduría General de Justicia, 2011). Mensualmente, la Procuraduría General de la Justicia de Nuevo León, publica los resultados del Semáforo Delictivo. Como menciona Cunill (2006), la transparencia no se logra automáticamente, uno de los medios para que esta se

alcance es por medio un agente social que sirva de intermediario para traducir la información y convertirla en un medio de presión social de la ciudadanía, en este caso, el Semáforo del Delito sirve como este intermediario que procesa la información para presentarla a la ciudadanía.

Situación Actual

Dada la penetración de la problemática en el tejido social de la entidad nuevoleonense, y los escasos resultados de los esfuerzos previos para lidiar con la corrupción de las fuerzas policiales, y los demás vicios institucionales, el Gobernador Rodrigo Medina de la Cruz, “hoy está atorado ante la incapacidad de generar una política pública de seguridad con una visión menos tradicional orientada a la construcción de redes de actores (gobierno, academia, empresarios, sociedad civil, sindicatos, etc.)” (Mariñez, 2011: 122).

Para comprender la relevancia de este instrumento en el escenario actual que vive el Estado, cabe brevemente aludir al contexto de violencia e inseguridad que se vive en la entidad. Sobran las cifras que indican la precaria situación del Estado Nuevo León, por dar un ejemplo, de acuerdo a datos de la Procuraduría de Justicia del Gobierno de Nuevo León (2011), en los primeros cuatro meses del 2009 se registraron 69 homicidios dolosos, para el mismo periodo del 2010 se registraron 226 homicidios dolosos (occisos), y los primeros cuatro meses del año 2011 registran 496 homicidios dolosos (occisos); el incremento en los indicadores de violencia (Cuadro 1) es escalofriante.

Cuadro 1
Homicidios dolosos (occisos) en Nuevo León

| Año | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | Total |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 2009 | 20 | 16 | 7 | 26 | 15 | 13 | 24 | 32 | 31 | 26 | 15 | 42 | 267 |
| 2010 | 23 | 29 | 73 | 101 | 58 | 102 | 123 | 74 | 60 | 77 | 50 | 58 | 838 |
| 2011 | 144 | 105 | 107 | 140 | | | | | | | | | 496 |

Fuente: Procuraduría de Justicia Nuevo León.

Es un hecho que ante esta situación, además de los efectos físicos de lo inseguridad, los derechos de la ciudadanía se están desgastando forma incremental mientras los índices de inseguridad y violencia aumentan. Documento tras documento, federal, estatal e incluso internacional hablan de la seguridad como un derecho natural básico. Una ciudadanía sin seguridad pública dice Mariñez (2011:122) “es una ciudadanía indefensa ante los atropellos tanto del poder político como del poder fáctico, amén de la debilidad del Estado de derecho, cuestión que perfila un tipo de convivencia política fracturada y alejada de la existencia de un orden público ciudadano” además, como nota el autor, si se viola el derecho a la seguridad pública, esto inmediatamente se traduce en la violación de otros derechos fundamentales para la democracia como la libre expresión, la organización, la información, entre otras. Por otro parte, alude el autor, la violación del derecho a la seguridad pública tiene una incidencia en los tres poderes, lo cual implica que los efectos se hacen visibles en todas las ramas de la democracia,

En el Judicial el impacto se expresa en el momento en que se interfiere el acceso y funcionamiento de la administración de la justicia, desprotegiendo la equidad de los derechos ciudadanos, en el Poder Ejecutivo la incidencia viene dada en la captura del gobierno por intereses del poder fáctico

ilegal -infiltraciones en secretarías clave de la política- y en el Poder Legislativo por la intervención del crimen organizado en la formación de políticas públicas con efecto en la calidad de la participación ciudadana, de la sociedad civil y de la opinión pública, y por supuesto en la gobernabilidad democrática (2011:122)

Por otro lado, aparte de los atropellos evidentes al derecho a la seguridad pública, Mariñez (2011) destaca cómo en este escenario la ciudadanía en general está sufriendo un ataque directo a los derechos cívicos (derecho a la seguridad, derecho a la libre expresión, derecho a la libre circulación en el territorio, etc.). De estas reflexiones surgen dos ideas centrales en relación al espacio público y la rendición de cuentas en la construcción de las políticas públicas: la necesidad de que exista un Estado de derecho funcional para que el espacio cumpla su propósito democratizador, y la idea del espacio público como el lugar donde se reclaman los derechos civiles. El espacio público es ese campo seguro y autónomo donde los ciudadanos pueden reaccionar cuando se afectan las libertades y derechos de los ciudadanos. En el contexto que vive Nuevo León, la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo estratégico para que la ciudadanía reclame su derecho a la seguridad, vigile las acciones del gobierno en materia de seguridad pública y sancione o premie el desempeño de los funcionarios estatales.

Ante este panorama, lo que se necesita es diseñar e implementar “políticas públicas de seguridad, acopladas a las diversas ramas de la problemática, no una política de seguridad única, que implique actores diferentes que debatan y delimiten los problemas públicos conjuntamente con actores gubernamentales y políticos” (Mariñez, 2011: 122) y para poder lograr esto, una alternativa es el uso de mecanismos como el Semáforo Delictivo, que hagan públicos los resultados, que contro-

len al gobierno, que evalúen, que premien y sancionen, de manera que se promueva una injerencia activa de los diversos componentes de la sociedad civil dentro del espacio público no estatal.

Actualmente, la sobrevivencia del modelo del Semáforo Delictivo se atiene a la deliberación de las autoridades y miembros de Consejos Ciudadanos en el Estado que han puesto en duda la eficiencia del instrumento. La publicación de los resultados del mes de febrero del 2011 del *Semáforo Delictivo* fue especialmente controversial; los ediles de los estados (Apodaca y Guadalupe) que obtuvieron las calificaciones más bajas han solicitado incluso la erradicación del Semáforo. Arato (2002:64) menciona que “todos saben hoy en día que el juicio retrospectivo de los grupos organizados es a lo que más deben temer los funcionarios electos” no obstante, en el caso de Nuevo León se ha demostrado que los funcionarios no se sienten cómodos cuando se hace público que sus políticas en relación a determinados aspectos no están siendo efectivas.

Algunos críticos del Semáforo argumentan que “Dado que el semáforo mide con la misma vara a todos los municipios, la pregunta tiene que ser si su medición es correcta y justa. El semáforo falla. Para empezar, porque mide la evolución de las denuncias, no las del delito” (Salazar, 2011), no obstante, de acuerdo con Nuevo León Seguro (2011)

Criticar al semáforo porque no mide bien es una equivocación. El semáforo sólo evalúa en base a los sistemas de medición existentes. Si lo que se critica es la medición, entonces debe mejorarse el sistema de medición de la PGJ y del C-5, y realizarse más encuestas de victimización y cifra negra. Todo esto debe ser más transparente y debe ser auditable por los ciudadanos.

Santiago Roel, principal impulsador del Semáforo del Delito en Nuevo León afirma que las metas del modelo del Semáforo son focalizar, medir, difundir, tomar decisiones y evaluar. De acuerdo con Roel, el Semáforo del Delito incomoda a las autoridades por tres razones: evaluar resultados (no actividades), impone una meta (25 por ciento de mejoría para alcanzar el verde), y se publica cada mes. En Nuevo León se requirió la presión del movimiento ciudadano para lograrlo (Roel, 2011).

Un aspecto al que se puede apuntar es que, como se vio al inicio del análisis, en las ideas de Rabotnikof (2005), el espacio público es una “encarnación autóctona” que debe de considerar las particularidades de la región. Este puede ser el caso del Semáforo Delictivo, que, pensado originalmente para el estado sonoreense quizás necesite adaptarse para ser replicado en Nuevo León de acuerdo a las características de la esfera pública nuevoleonense.

Lo que queda claro, es que en el contexto de la inseguridad que se está viviendo en Nuevo León, en el que además de los efectos de la lucha contra el narcotráfico la ciudadanía se ha visto afectada por delitos no relacionados directamente con la lucha contra el crimen organizado, la utilidad de un instrumento de evaluación rendición de cuentas (sea el Semáforo del Delito o una alternativa) está en que los gobernantes construyan políticas más precisas y efectivas respecto a sus acciones contra la inseguridad. Lo que se necesita para esto precisamente estransparentar la gestión de las políticas de seguridad pública, lo cual implica una nueva forma de organización de la institución pública. Para ello el gran reto es exigir la reorganización de las estructuras policiales y civiles, así como sus procedimientos, a fin de que la función de gestión de la información sobre seguridad sea efectiva (Mariñez, 2011: 122).

La madurez política que implica un proceso de contraloría social es vasta, pero vale la pena si se considera que la rendición de cuentas como mecanismo de contraloría social y participación ciudadana impulsa la democratización del diseño de las políticas públicas, lo cual las vuelve más eficientes e inclusivas. Una sociedad moderna, con espacios públicos fuertes hace uso de los mecanismos de participación a su disposición para la mejoría.

Es importante considerar la autonomía que debe de tener la sociedad civil frente al Estado para que cumpla su función de crear oportunidades de participación e injerencia. Además, es central que dentro de esta autonomía la sociedad civil pueda debatir, vigilar y controlar las acciones del gobierno; si cada vez que un gobierno es evaluado de forma negativa los funcionarios reaccionan a la defensiva se están resquebrajando los principios básicos de la sociedad civil en el marco de un espacio público no estatal.

Para Arato (2002) el único medio para cerrar la brecha entre representantes y representados es a través de la esfera pública y la sociedad civil como mediaciones que reducen la tensión entre ellos. Esta mediación no es unidireccional en el sentido de informar a los representados y prepararlos para las acciones de juicio retrospectivo. A través de la sociedad civil y la esfera pública, la democracia recobra algo de su carácter participativo perdido, por eso, si se integra a la ciudadanía en el proceso de decisiones al compartir los índices delictivos, se convierte en un proceso democrático del cual el ciudadano puede ser parte.

La consecuencia si pasa lo contrario, es decir si se llegara a decidir la erradicación del Semáforo del Delito o de cualquier otro mecanismo de control social por medio de la evaluación, es lo que Rabortnikof (2005) define como una “crisis de la dimensión pública” que hace referencia a

la publicidad como visibilidad y control; falta dimensión pública porque el sistema de contrapesos y de controles y, sobre todo, la responsabilidad pública no se ejercen. En estas situaciones no hay mecanismos de control y responsabilidad horizontal que vuelvan “públicas” las decisiones, en el sentido de visibles y manifiestas, y, por lo tanto controlables. Vulnerado el ejercicio del control y la responsabilidad pública, la distinción entre las esferas del interés público y privado se vuelve borrosa (Rabotnikof, 2005).

Idealmente las consecuencias de esta rendición de cuentas deberían ser tanto materiales como simbólicas al exigir a los gobernantes explicaciones por las tendencias alarmantes que se han detectado en el Semáforo Delictivo. Aludiendo a las ideas de Cunill, si los resultados de las acciones del gobierno en materia de seguridad no se hacen públicos ¿cómo se va a detectar la aprobación o repoblación social en materia de seguridad, factor tan elemental para cerrar la brecha entre representantes y representados? De esto se deriva, que si lo que el gobierno legítimamente aspira obtener son políticas públicas con mejores resultados en materia de seguridad (por ende mejores calificaciones en el Semáforo Delictivo) lo que debería impulsar es la integración de la sociedad civil, por medio de una interlocución efectiva que implique la rendición de cuentas como requisito elemental.

Un punto final que cabe abordar en el caso del Semáforo del Delito de Nuevo León es el papel de los medios de comunicación como parte del espacio público, ya que su difusión de los resultados mensuales es clave en el peso que tiene este instrumento. De acuerdo con Diamond en Fernández (2006:35) “uno de los grupos que conforman la sociedad civil son los informativos (dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información)”. Por su parte, Insunza (2007) afirma que una función de los medios en la relación de la socie-

dad civil con el Estado tiene que ver con la vigilancia y el control. Los medios masivos de información funcionan como vehículo para la materialización de las relaciones Estado-sociedad civil. Si los medios difunden los resultados con la intención de alarmar, escandalizar, etc., el instrumento pierde su funcionalidad como mecanismo de rendición de cuentas inmediatamente. Los medios de comunicación masivos tienen la responsabilidad de difundir los resultados con la intención de darle presencia el mecanismo en su esencia sin resaltar alguno u otro aspecto del mismo.

Conclusiones

A través de este análisis se logró hacer una conexión teórica-práctica que vinculó los conceptos de espacio público, sociedad civil, rendición de cuentas y políticas públicas en un marco democrático. Por medio de las definiciones conceptuales de términos de espacio público y sociedad civil se logró comprender el claro vínculo que hay entre estos elementos y la democracia participativa. La rendición de cuentas como un mecanismo de contraloría social dentro del espacio público demostró que puede tener efectos sumamente significativos para la democracia; la brecha entre representantes y representados se cierra sustancialmente si estas instituciones de participación ciudadana son coherentes con los propósitos democratizadores.

Cabe aclarar sin embargo, que a pesar del peso que pueden tener, la esfera pública y la sociedad civil siempre deben completar y complementar, más que reemplazar, el *accountability* de la representación. Se trata de diseñar mecanismos que logren una complementariedad y que promuevan una democracia participativa dentro de los márgenes de la representación. Todo poder necesita ser controlado, es una de los prin-

cipios regidores de la democracia, pero el tipo de control debe ir de acuerdo a tipo de poder que vigila.

En los contextos de América Latina muchas veces cuesta asimilar la cara pública del Estado en el sentido de un ente que debe responder a la sociedad y rendirle cuentas por sus actos. Como se vio a lo largo de este análisis, si se logra construir un espacio público en el cual las herramientas de contraloría social existan, paralelamente a una madurez política que logre hacerlas efectivas, se puede soldar una plataforma democrática sumamente rica. Las carencias de los sistemas fallidos, de las instituciones democráticas erosionadas se pueden resucitar en este espacio público si la sociedad y el Estado logran coincidir para dialogar y conciliar intereses y plasmarlos en políticas públicas.

El caso práctico analizado del Semáforo del Delito en Nuevo León es una prueba de que aunque en América Latina ha habido numerosos casos de éxito, aun falta mucho camino por recorrer en términos del diseño e implementación de mecanismos de control social aceptados y que cuenten con la voluntad política tanto de funcionarios como de ciudadanos para hacerlos efectivos. La señal más evidente de lo abierta que está la brecha entre representantes y representados en el Estado es la ausencia de mecanismos de evaluación que no existan solo en papel. La amenaza y erosión de los derechos a la seguridad pública y los derechos cívicos de la sociedad nuevoleonense ameritan que este tipo de instrumentos sean tomados con cautela y seriedad. El espacio público no estatal es el lugar para el reclamo de lo público, donde la ciudadanía lucha por sus derechos republicanos. En este estancamiento del Estado de derecho que se vive en Nuevo León resultaría inconcebible no acudir a la esfera de lo público ya que es aquí donde la sociedad civil puede maniobrar su poder político para crear las redes necesarias

para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas coherentes en materia de seguridad.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2009), Marco para el análisis de las políticas públicas, en Mariñez, F., & Garza, V. (Coord.), **Política Pública y democracia en América Latina** (pp 11-31), EGAP y CERALE: Editorial Miguel AngelPorrúa

Arato, A. (2002), “Accountability y Sociedad Civil”, en Enrique Peruzzotti y CatalinaSmulovitz (Coordinadores) **Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, (pp, 53-72), Grupo Editorial SRL, Argentina.

Bresser, L., & Cunill, N. (1998), Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, en Bresser, L. & Cunill, N. (Eds.) **Lo público no estatal en lo público no privado**, Paidós, Argentina

Cunill, N. (2007), “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas, Una visión sobre América Latina, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social**, (pp. 167-192), Porrúa, Ciesas, México.

Fernández, J.(2006) “Democracia y sociedad civil”, en Mariñez Navarro, Freddy (Coordinador) **Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia**, (pp, 33-50), EGAP-Noriega Editores, México.

Hevia de la Jara, F. (2006), **La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Programa Interinstitucional de investigación-acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos**, “Cap 1: Definición y características de la Contraloría Social”, Pp: 13-24. CIESAS-UV.

Iluminemos Nuevo León (2011), **Semáforo delictivo**. Consultado en abril 2011, Disponible en: http://iluminemosnuevoleon.com/?page_id=13.

Isunza, E. (2007), “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social**, (pp.- 265-292), Porrúa, Ciesas, México.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (2008), Consultada en mayo 2011, disponible en el portal del Congreso del Estado de Nuevo León, disponible en: <http://www.hcnl.gob.mx>.

Mariñez, F. (Coordinador) (2006), “A manera de introducción: democracia y administración pública”, en Freddy Mariñez Navarro Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia, (pp, 11-32), EGAP-Noriega Editores, México.

Mariñez, F. (2011), (In)Seguridad Pública y Violencia: un ejemplo de acción NO pública. El caso de Nuevo León, México, en Hagamos entre todos la política pública, Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública (pp.111- 138), México: Miguel Ángel Porrúa.

Nuevo León Seguro, Prevención con Información (2011), ¿Qué es el Semáforo del Delito?, Consultado en; abril 2011, disponible en: <http://www.nuevoleonseguro.org.mx/sblock/www/index.php?new=18>.

Nuevo León Seguro (2011), Respuestas a las críticas al Semáforo Delictivo, Consultado en; mayo 2011, disponible en: <http://www.nuevoleonseguro.org.mx/sblock/www/index.php?new=64>.

Procuraduría de Justicia, Gobierno de Nuevo León (2011), Estadísticas por tipo de delito. Consultado en mayo 2011, Disponible en: http://www.nl.gob.mx/?P=pgj_est

Rabotnikof, N. (2005), “Política y espacio público”, En Nora Rabotnikof, En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. (pp, 296-317), UNAM.

Roel, S. (2011, Marzo 27), **El problema no es el semáforo**. El Norte.

Salazar, H. (2011, Marzo 23), **El semáforo de la discordia**, Milenio.com. Consultado en línea en <http://www.milenio.com/node/679368>.

Sabatier, P. (1991), **Towards better theories of the policy process**, Political science & Politics, Pp. 147-155.

Uvalle, R. (2006), "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia", en León y Ramírez, Juan Carlos y Salvador Mora Velázquez (Coordinadores), **Ciudadanía, democracia y políticas públicas**, (pp, 299-328). UNAM, México.

La gobernanza y las asociaciones público-privadas: *Alcances y límites en la generación de valor público*

Manlio Felipe Castillo Salas*

Abstract

Las asociaciones público-privadas se han posicionado como herramientas típicas de la gobernanza asumiendo que el valor público que generan es mayor que el que pueda producir el gobierno por sí mismo, en términos de eficiencia, democracia, participación social y solución óptima de problemas. El objetivo de este ensayo es demostrar que las asociaciones público-privadas pueden tener una incidencia negativa en la creación de valor público debido, principalmente, a la carencia de una estructura institucional afín a los supuestos de la gobernanza.

Palabras clave: Gobernanza, asociaciones público-privadas y valor público.

The public - private associations have positioned themselves as typical tools of governance, assuming that the public value generated by their involvement is greater than that produced by the government itself. The aim of this paper is to demonstrate that the public - private partnerships can have a negative impact on the creation of public value, mainly due to the lack of an institutional structure to the assumptions of governance, which reflects the changes that contemporary society has with the participation of citizens.

Keywords: Public-private associations, governance, boundaries, networks and public values.

* Catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Maestro en Gobierno y Desarrollo Regional por El Colegio del Estado de Hidalgo. Actualmente cursa el Doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Introducción

El papel preponderante del Estado en la conducción de la vida pública comenzó a ser cuestionado a partir de la crisis del Estado de bienestar. La disminución del tamaño del gobierno y la necesidad de volverse más eficiente en la ejecución de sus tareas, llevó a la administración pública a la adopción de algunas técnicas de la gestión privada a su campo de acción.

Sin pretender evaluar los logros o fracasos del movimiento que significó la Nueva Gestión Pública, puede decirse que la situación descrita profundizó el cuestionamiento sobre la capacidad del gobierno para conducir efectivamente la vida pública y para enfrentar los problemas sociales, cada vez más complejos.

La gobernanza emergió entonces -principalmente desde la academia- como una propuesta para comprender la nueva realidad del gobierno y su relación con la sociedad. Después de la confusión inicial sobre su significado, referida por Frederickson (2007), el concepto de gobernanza ha clarificado sus contenidos e identificado los debates teóricos y prácticos que le quedan por delante (Aguilar, 2008). Sea que se clasifique como una filosofía administrativa¹ o como un entramado lógico de premisas basadas en hechos, la gobernanza se asocia con una serie de prácticas entre las que destacan las asociaciones público-privadas, cuya incidencia en la generación de valor público no es totalmente clara y requiere ser analizada.

¹ Para una discusión más amplia sobre doctrinas y filosofías administrativas véase a Barzelay (2001).

En este marco, el objetivo del ensayo es demostrar que las asociaciones público-privadas, como arreglos administrativos surgidos al cobijo del discurso de la gobernanza, pueden tener una incidencia negativa en la creación de valor público. El cuestionamiento de partida es acerca de los mecanismos causales que provocan que las asociaciones público-privadas inhiban o limiten la generación de valor público.

Se sostiene que la carencia de una estructura institucional afín a los preceptos de la gobernanza genera distorsiones en la utilización de los arreglos público-privados para la generación de valor público. Los argumentos se relacionan con la desigualdad de poder y recursos que poseen los actores inmersos en las redes de colaboración que implica la gobernanza, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades y en la rendición de cuentas, y la restricción de la imaginación y la libertad gerenciales en la gestión de los asuntos públicos.

Con base en lo anterior, el documento se circunscribe a discutir y exponer algunas de las limitaciones de las asociaciones público-privadas (APP) en relación con la producción de valor público en el contexto, tanto de los supuestos como de los hechos que se asocian a la gobernanza, sin abundar demasiado en la multitud de formas particulares que pueden tomar tales arreglos administrativos.

La primera parte aborda algunas nociones sobre el concepto de gobernanza, así como sus implicaciones para las APP y la generación de valor público. En el segundo apartado se presenta la discusión específica sobre la generación de valor público mediante APP. Por último se plantean algunas conclusiones.

Gobernanza y creación de valor público

De acuerdo con Aguilar (2010), la gobernanza surgió como resultado de tres fenómenos, principalmente: la disminución del tamaño y capacidad del gobierno a raíz de la crisis fiscal de las últimas décadas del siglo XX; la constatación ciudadana (producto, en parte, de la propia crisis) de que el gobierno no puede ni debe controlar todo el quehacer público, y que es posible oponerse a él y, por último, que la complejidad de los problemas sociales² no permiten que su solución unilateral sea por completo efectiva.

A estas condiciones se añade un supuesto fundamental en la concepción y el análisis de la gobernanza como proceso de gobernar: la efectividad de la acción pública³ y, en particular, de la acción social. En efecto, Aguilar (2008: 12) señala que la “Gobernanza es un concepto que tiene sentido, viabilidad y productividad heurística y práctica sólo en las condiciones de los gobiernos democráticos de estados de derecho, subordinados al imperio de la ley y dependientes de la confianza ciudadana”.

Esta afirmación y los fenómenos enunciados implican que la acción social, en realidad, ha sido eficaz incluso antes de que existiesen las prácticas de la gobernanza, sucede solamente que no se había manifestado de la manera en que hoy se entiende, dado que la intervención exclusiva del gobierno bastaba para atender los problemas públicos.

² Rittel y Webber (2000) llaman “perversos” a estos problemas, por no tener solución o ser ésta provisional. Se diferencian así de los problemas dóciles, cuya resolución se relaciona con una acción concreta y definitiva del gobierno, p.e. la construcción de una escuela.

³ Cabrero (2005: 11) entiende a la acción pública, en términos generales, como “una categoría de análisis que nos permite explorar el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social”.

Cuando la sociedad se percata de que ya no es así, decide voluntariamente ejercer su capacidad -siempre latente- de intervenir de forma directa en el proceso de gobierno, junto con los organismos gubernamentales los cuales, a su vez, aceptan la disminución de sus facultades directivas:⁴ el relativo debilitamiento del Estado da pie a la intromisión de los ciudadanos en los asuntos antes considerados propios del gobierno.

Claramente, las características distintivas de la gobernanza son su énfasis en el proceso de gobierno y el involucramiento de la sociedad civil, es decir, de agentes privados, en el mismo. Desde la perspectiva de la gobernanza, la definición de lo que es el valor público⁵ y los medios para crearlo están en constante discusión, pues los ciudadanos poseen los canales adecuados para manifestar sus preferencias, y el sistema de representación democrática garantiza el debate ordenado sobre ellas, así como la ejecución de las decisiones tomadas políticamente sobre lo que se considere la mejor alternativa.

Uno de los esquemas de la gobernanza para abordar los problemas públicos son las APP, las cuales constituyen “arreglos [administrativos] que pueden ser usados como un instrumento adicional o complementario [...] para cumplir con las necesidades de infraestructura y servicios en un amplio rango de sectores” (European Commission, 2003: 6),

⁴ El determinismo fatalista que esto puede significar para aquellas sociedades caracterizadas por la debilidad o ineficacia de su acción colectiva no será atendida en este documento, sin embargo no es posible evitar las preguntas acerca de ¿cómo se moviliza la acción pública en estas sociedades? ¿cuáles son las causas de su inoperancia? Nótese que si es el gobierno quien toma la iniciativa, no queda claro si esta posibilidad cabe dentro de los preceptos de la gobernanza. Por otro lado, el tránsito hacia la gobernanza parece natural en las sociedades que cumplen con las condiciones descritas por Aguilar.

⁵ Moore (1998) se refiere al valor público como el que crea el gobierno al prestar algún servicio. El valor público, en tanto que es definido por los ciudadanos, está en función de la satisfacción de estos respecto de los resultados que alcanza el gobierno.

sobre todo cuando se requieren fuertes montos de financiamiento. Así, se argumenta que las APP proveen capital adicional y formas alternativas de gestión, así como una mejor identificación de necesidades y un uso más racional de los recursos disponibles.

Aceptando los supuestos y las implicaciones del significado que se ha atribuido a la gobernanza, la existencia de las APP debería proporcionar alguna prueba sobre el tránsito hacia los mecanismos propios de aquella, siempre que constituyan instrumentos elegidos deliberada y públicamente como un medio aceptable para la generación de valor público. Conceptualmente, la característica instrumental de las APP hace su uso eventual ante un problema determinado e implica que existe una definición previa del valor público. Se seguiría, por tanto, que en la práctica no es posible “inducir” la gobernanza mediante este tipo de arreglos, puesto que se trata solamente de uno de los medios técnicos para materializar las decisiones públicas.

No obstante su cualidad de instancia técnico-gerencial precedida por la determinación de su objetivo en función del valor público, en el enfoque de la gobernanza las APP representan una parte del proceso de gobierno que, como tal, exige el involucramiento ciudadano sobre la ejecución de las tareas particulares que se les asignan: la herramienta se vuelve objeto de escrutinio y valoración social, no solamente para evaluar su eficacia en el logro de los objetivos que persigue, sino también para verificar que el proceso con que lo hace sea socialmente aceptable.

Ahora bien, las APP deben enfrentar tanto problemas dóciles como problemas perversos. Los problemas dóciles admiten una solución técnica sencilla, porque la percepción acerca del valor público que envuelven es relativamente simple. Por ejemplo, analizando las Organizaciones de Desarrollo Local (ODL) para la promoción económica, que

son resultado de una APP, Green y otros (2002) encuentran que las ODL son más efectivas en la atracción de inversión y en la generación de empleos de mejor calidad que las organizaciones del gobierno local encargadas directamente de tareas parecidas. En este caso es claro que las ODL generan más valor público, de cuya cuantía podemos tener alguna noción a través del número de empleos generados, los salarios medios que pagan y el monto de la inversión atraída. Es evidente que la generación de fuentes lícitas de trabajo mantiene una percepción positiva en la amplia mayoría de la población.⁶

En cambio, los problemas perversos requieren una discusión constante de lo que constituye el valor público, su definición es temporal, las dificultades técnicas que entraña son mayores y, en consecuencia, se considera que pueden abordarse mejor desde un esquema horizontal que favorezca la discusión referida. Es en este tipo de problemas donde la efectividad de las APP es puesta en duda como instrumento de la gobernanza, dado el contexto en el que deben situarse.

Asociaciones público-privadas y la generación de valor público

Si bien el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de gobierno es deseable desde el punto de vista democrático, ello no elimina que posean intereses particulares o de grupo que complican las relaciones inter e intragubernamentales, más aún si las estructuras jurídicas y

⁶ Sin embargo, no se pretende plantear de forma simplista el valor público ni los problemas dóciles o perversos. Es razonable pensar que un problema que se considere técnicamente simple, en inicio, puede volverse perverso en función de la capacidad o incapacidad de la acción pública para entenderlo, definirlo y enfrentarlo. Lo que desea resaltarse aquí es la mayor complejidad que suponen los problemas, una vez que se han identificado como perversos.

administrativas del gobierno no se corresponden con los supuestos que subyacen a la gobernanza. Es decir, no se puede presumir un ajuste completo y efectivo entre la acción gubernamental y la acción social, en tanto exista una estructura institucional⁷ que considere a la primera como el elemento central y dominante.

El supuesto implícito mencionado antes acerca de la eficacia de la acción social para ejercer, prácticamente a voluntad, su facultad de control sobre el proceso de gobierno, en el marco de la vida democrática en que se desarrolla, omite que el estado actual de las instituciones públicas condiciona su desarrollo posterior o, en este caso específico, su tránsito hacia la gobernanza. De igual forma, descuida que las burocracias forman grupos que poseen sus propios intereses, y olvida que los gobiernos adquieren compromisos que influirán en las modificaciones estructurales que pretendan llevar a cabo a través del tiempo.⁸

El primer obstáculo que enfrentan los ciudadanos al involucrarse en el proceso de gobierno es, por tanto, un entramado institucional no concebido para ello. Si bien el punto de partida de la gobernanza haría suponer que este hecho puede ser modificado mediante el proceso legislativo que tiene lugar en un sistema democrático, la realidad es que esto no ha sucedido. El propio Aguilar (2008: 38) acepta que las cuestiones institucionales son un tema pendiente de la gobernanza, mientras que Teisman y Klijn (2002) señalan que la carencia de instituciones susceptibles de adaptarse a los arreglos administrativos que aquélla requiere, compromete la generación de valor agregado que puedan realizar las APP.

⁷ Se refiere no sólo a la arquitectura organizacional del sector público, sino también a las reglas formales e informales que norman la convivencia social y la relación entre ciudadanos y gobierno. Véase North (1993).

⁸ Para una visión más amplia sobre el papel que juegan los compromisos del gobierno a través del tiempo sobre su propia evolución véase Rose (1998). Sobre la dimensión temporal y sus implicaciones en la administración y la hechura de políticas públicas se recomienda a Pollitt (2008).

En este contexto, se encuentran al menos tres razones por las cuales las APP inhiben o vuelven confusa la generación de valor público. La primera es que, aún concediendo que fuera posible para los ciudadanos el acceso ideal al proceso de gobierno que pretende la gobernanza, la propia gobernanza -aunque afín a un esquema de red para tratar con los problemas perversos- no resuelve que haya actores con mayor capacidad que otros dentro de la red de relaciones, y que su influencia pueda modificar la dirección de la acción pública: como señala Agranoff (2007), las redes no son ajenas a poseer estructuras y conflictos, debido a las disparidades de poder.⁹

Aunque las redes añaden valor a la gestión pública desde que permiten la potencial concurrencia de un número más amplio de actores en el proceso de gobierno, Bryson, Crosby y Middleton (2006) advierten que los esquemas de colaboración están inmersos en ambientes turbulentos y de competencia, y que un aspecto crucial para su efectividad es el acuerdo inicial sobre la definición del problema a tratar, lo que lleva a una discusión previa, eventualmente entre actores desiguales, sobre el valor público a cuya generación contribuirá el arreglo colaborativo.

Una vez que la red existe como medio de interrelación y colaboración para abordar un determinado asunto, las disparidades de información entre los involucrados pueden servir para que algunos de ellos intenten persuadir a los demás a favor de su propia postura,¹⁰ e influyan de manera decisiva en la concepción del problema y el valor público que tendrá el arreglo administrativo, así como en los objetivos que se propondrá.

⁹ En la perspectiva de este autor, diríamos que las APP son resultado de “redes para la acción”.

¹⁰ Para profundizar sobre el papel de la argumentación en la definición de problemas públicos y la formulación de políticas públicas véase a Majone (1997).

Cuando analizan las redes colaborativas, Keast, Brown y Mandell (2007) señalan la posibilidad de conflictos entre quienes, ante determinado problema, están encargados de una actividad sujeta a tiempos acotados y que requiere conocimiento técnico, con el público interesado en conocer el impacto que los resultados de las acciones tendrán en su entorno.

Por su parte, Rhodes y Murray (2007) encuentran que los resultados que se producen continuamente durante la existencia del sistema de colaboración, ejercen influencia sobre los resultados que se generarán posteriormente y que, aunque algunos agentes pueden estar sujetos a normas y valores distintos de los que dominan en la red, al ser parte de ella pueden modificar su conducta decisoria, debido al influjo recíproco entre actores.

No debe olvidarse, pues, que las redes poseen múltiples miembros, con misiones distintas y diferentes grados de poder, y mantienen, por tanto, (O'Leary y Blomgren, 2007) alguna posibilidad de conflicto con el público no directamente envuelto en ellas, en cuanto a lo que cada agente concibe como la mejor alternativa para crear valor público. Considérese también que para los actores privados son importantes los costos y los beneficios económicos, de menor interés para los ciudadanos.

El segundo argumento por el que se sostiene que las APP pueden obstaculizar la creación de valor público se relaciona con el anterior y le añade la carencia de una adecuada estructura institucional. En esta circunstancia, aunque las APP tomen la forma de un arreglo orgánico,¹¹ los organismos públicos formales que ostentan la representación ciudadana disminuyen su capacidad de control sobre ellas. Esto es porque,

¹¹ Ysa (2007) clasifica las APP en tres tipos: simbólicas (jerárquicas y guiadas por el gobierno), instrumentales (basadas en reglas de mercado) y orgánicas (dominadas por redes).

tratándose de un arreglo en red, la dispersión asociada con la toma de decisiones vuelve difícil la identificación de responsables individuales (Bryson et al., 2006: 51) y, con ello, la rendición de cuentas sobre la función pública que realizan.

Peor aún, el gobierno suele insistir en mantener su posición primordial en la toma de decisiones de carácter público (Teisman et al., 2002: 204), y generalmente posee los mecanismos para hacerlo. En consecuencia, las APP pueden hacer poco por cambiar la estructura institucional formal. Sin embargo, la posibilidad de una colusión con las instancias gubernamentales en este contexto, puede llevar a las APP a restringir las opciones de política para obtener beneficios particulares, siempre que su actuación esté dentro de la agenda marcada por el gobierno en turno, como lo que ocurrió en Inglaterra, según lo que ilustra Geddes (2006)¹² y que constituye un caso palpable de corrupción, es decir, de “apropiación privada e ilegítima del espacio público” (Merino, 2008: 2). Es evidente que llegar a este tipo de simulación, si es exitosa para los intereses de los involucrados, además de socavar la democracia y la rendición de cuentas (Geddes, 2006), inhibe las posibilidades de promover reformas institucionales de fondo que fortalezcan la gobernanza.

En tercer lugar, y particularmente cuando se trata de APP simbólicas, las restricciones a la comunicación entre sector público y actores privados las vuelven susceptibles de desperdiciar la experiencia acumulada por los gestores públicos en el enfrentamiento de ciertos conflictos, pues aunque el gobierno comprenda la necesidad del intercambio de información, no siempre actúa en consecuencia (Teisman et al., 2002).

¹² El autor analiza el programa New Deal for Communities. Encuentra que las asociaciones público-privadas encargadas del programa a nivel local limitaban las opciones de política hacia aquellas que fueran consistentes con la agenda neoliberal del partido en el poder (los laboristas).

Como en los arreglos simbólicos el actor dominante es el gobierno, es muy posible que se encargue a una APP llevar a cabo una tarea fijándole los procedimientos que deberá seguir para su cumplimiento o señalándole el ordenamiento legal al que debe sujetarse.¹³ Asignar una obligación que debe cumplirse mediante un proceso determinado limita el margen de actuación de quien ha de acatar el mandato recibido y obstaculiza la planeación estratégica para efectuarlo (véase Mintzberg, 1994). Mientras las estructuras gubernamentales no estén adaptadas a los principios propuestos por la gobernanza, no será clara la libertad de acción que tendrán las APP ni su iniciativa ante situaciones imprevistas. El ejercicio de la imaginación gerencial, necesaria en la gestión pública para la creación de valor público (Moore, 1998), se ve así acotado.

Por otra parte, en la prestación de algún servicio mediante una APP de carácter instrumental, no puede asumirse totalmente que la competencia por la vía del mercado garantice la maximización del valor público, porque la determinación, incluso temporal de éste, depende de un acuerdo previo y no (o por lo menos, no exclusivamente) de la ampliación del número de oferentes de servicios públicos, menos aún si el ánimo de competencia y de beneficio económico supera la intención de crear valor público. Sobre este aspecto, De Bettignies y Ross (2004) encuentran que las APP son más atractivas bajo condiciones específicas, por ejemplo, cuando el sector público posee habilidades técnicas que no existan en el sector privado y que no sean separables de la operación del servicio que se presta, o cuando los privados puedan administrar mejor los riesgos de una actividad mejor que el sector público.

¹³ La existencia de leyes que regulan las funciones de las organizaciones públicas y la conducta de quienes forman parte de ellas es una de las características principales que las diferencian respecto de las organizaciones privadas. Esta distinción es frecuentemente subestimada cuando en el sector público se esgrime el discurso de la “innovación gerencial”. Sobre las diferencias entre organizaciones públicas y privadas se recomienda Christensen, Lægveid, Roness, & Arne Røvik (2007), Capítulo I.

Aunque Aguilar (2008) señala que los problemas aquí presentados son desafíos que la gobernanza tiene por delante, no proporciona una línea clara sobre la dirección hacia donde encaminar la investigación al respecto, ni da elementos para encontrar una solución de la paradoja que, en materia de valor público, puede llegar a representar la formulación de asociaciones público-privadas, cuyo óptimo desempeño depende, en última instancia, de la efectividad de la acción social y de la acción gubernamental. Concretamente, el discurso de la gobernanza implica cambios institucionales y en las organizaciones que aún no conocemos con precisión cómo llevar a cabo. Ni siquiera los defensores de la gobernanza poseen una postura definida al respecto.

Conclusiones

A lo largo de este documento se han discutido algunas de las implicaciones que uno los arreglos prácticos de la gobernanza tiene en la generación de valor público. Resalta, en general, que la falta de instituciones adecuadas a los principios de la gobernanza obstruyan el trayecto hacia sus esquemas de gestión de los asuntos públicos.

Incluso admitiendo el supuesto de la efectividad completa de la acción social, así como el interés ciudadano en el proceso de gobierno, y permitiendo, además, que los problemas perversos se enfrenten mediante arreglos colaborativos en red, y se haga uso de los mecanismos de mercado y de algunos instrumentos de la gestión privada en la gestión pública, el estado actual de las organizaciones e instituciones del gobierno condiciona su capacidad de cambio. En este entorno, la sola inserción de la sociedad civil en el proceso de gobernar no sólo no se traduce automáticamente en reformas al marco institucional, sino que puede

darse el caso de que el involucramiento de los ciudadanos reste incentivos para llevar a cabo tales reformas.

En particular, las APP se han posicionado como herramientas típicas de la gobernanza, asumiendo que el valor público que generan es mayor que el que pueda producir el gobierno por sí mismo, en términos de eficiencia, democracia, participación social y solución óptima de problemas. Sin embargo, como se ha detallado, las condiciones en que suelen establecerse las APP no parecen las más adecuadas para que funcionen como los preceptos de la gobernanza pretenden, lo cual conduce a una paradoja en cuanto a su uso dentro de esa perspectiva de gobierno: si las APP se instalan bajo condiciones inadecuadas de estructura institucional pueden significar, potencialmente, una disminución del valor público por los efectos perversos que pueden presentarse, y que ya se mencionaron.

Por otra parte, si se pretendiera usar las APP para inducir condiciones de gobernanza y de participación social, querría decir que no existe acción social efectiva, que el actor dominante es el gobierno y, por tanto, que el orden institucional tampoco es el más apropiado, manteniéndose la posibilidad de alcanzar un efecto contrario en la generación de valor público.

Resulta evidente que la creación de APP en las condiciones mostradas puede llevar a simulaciones que, lejos de contribuir a la democratización y al involucramiento de los ciudadanos en los procesos de gobierno, desvían la acción social y gubernamental de acuerdo con intereses particulares (corrupción), los cuales tienden a justificar las asociaciones mediante argumentos de eficiencia y creación de valor. Los mismos argumentos son empleados en muchas ocasiones para disfrazar la

escasez presupuestal que motiva al gobierno a establecer este tipo de arreglos.

Se encuentra que es necesario profundizar en la comprensión de los ambientes y las circunstancias en que pueden inducirse reformas al entramado institucional, de manera que los preceptos de la gobernanza tengan oportunidad efectiva de transitar, de un conjunto de disposiciones normativas, hacia un esquema práctico y más democrático de gobierno.

Bibliografía

Agranoff, R., (2007), **Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations**, Washington: Georgetown University Press.

Aguilar, L., (2010), **Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar**. México: Friedrich Naumann Stiftung.

_____. (2008), **Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones**, Barcelona: ESADE.

Barzelay, M., (2001), "The New Public Management: A Bibliographic Essay for Latin American (and Other) Scholars", **International Public Management Journal**, 3(19): 229-265.

Bryson, J., B. C. Crosby & M. Middleton, (2006), "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", **Public Administration Review**, Special Issue: 44-55.

Cabrero, E., (2005), **Acción pública y desarrollo local**, México: Fondo de Cultura Económica.

Christensen, T., P. Læg Reid, P. Roness, & K. Arne Røvik, (2007), **Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth**, Abingdon: Routledge.

De Bettignies, J. E. & T. Ross, (2004), "The Economics of Public-Private Partnerships", **Canadian Public Policy**, 30(2): 135-154.

European Commission, (2003), **Guidelines for Successful Public-Private Partnerships**. Brussels: European Commission.

Frederickson, G., (2007), "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere" (Cap. 12) en E. Ferlie, L. Lynn Jr. y C. Pollit, **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: Oxford University Press.

Geddes, M., (2006), "Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism", **International Journal of Urban and Regional Research**, 30(1): 76-97.

Green, G., A. Haines, A. Dunn, D. Monroe, (2002), "The Role of Local Development Organizations in Rural America", **Rural Sociology**, 67(3): 394-415.

Keast, R., K. Brown & M. Mandell, (2007), "Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies", **International Public Management Journal**, 10(1): 9-33.

Majone, G., (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Merino, M, (2008), “La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas”, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia, 41(junio): 1-16.

Mintzberg, H., (1994), “The Fall and Rise of Strategic Planning”, Harvard Business Review, enero-febrero (1): 107-114.

Moore, M., (1998), Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Editorial Paidós.

North, D., (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

O’Leary, R. & L. Blomgren, (2007), “Conclusion: Conflict and Collaboration in Networks”, International Public Management Journal, 10(1): 103-109.

Pollitt, C., (2008), Time, Policy, Management. Governing with the Past. Nueva York: Oxford University Press.

Rhodes, M. L. & J. Murray, (2007), “Collaborative Decision Making in Urban Regeneration: A Complex Adaptive Systems Perspective”, **International Public Management Journal**, 10(1): 79-101.

Rittel, H. & M. Webber, (2000), “Dilemas de una teoría general de la planeación”, en L. Aguilar (compilador), **Problemas públicos y agenda de gobierno**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Rose, R., (1998), **El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales**, México, Fondo de Cultura Económica.

Teisman, G. & E. Klijn, (2002), “Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?” **Public Administration Review**, 62(2): 197-205.

Ysa, T., (2007), “Governance Forms in Public-Private Partnerships”, **International Public Management Journal**, 10(1): 35-57.

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto establecer la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.

Artículo 2. La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, a los Poderes Ejecutivos de los Estados, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales y de los Municipios, así como a los Poderes Federales Legislativo y Judicial y órganos constitucionales autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 3. Las dependencias, entidades y demás organismos de seguridad social que presten los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, además de cumplir con sus leyes específicas y régimen interno, las cuales tendrán preeminencia,

Fuente: Diario Oficial de la Federación; 24/10/2011.

deberán observar lo dispuesto en esta Ley. Los derechos laborales colectivos o individuales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las hijas e hijos de trabajadores y trabajadoras en materia de guarderías y prestaciones sociales reconocidos por sus leyes reglamentarias en materia de seguridad social tienen preeminencia en esta Ley y serán respetados en la misma.

Artículo 4. Las disposiciones relativas a la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil que se emitan por parte de la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ajustarse a la presente Ley.

Artículo 5. Los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 6. La interpretación administrativa de la Ley en el ámbito Federal corresponderá a la Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública, a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito de sus respectivas atribuciones y a las áreas que determinen los poderes Legislativo y Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Artículo 7. Los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en cualquiera de sus Modalidades y Tipos, quedan sujetos a lo dispuesto en la presente Ley y, en su caso, a las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Artículo 8. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Centros de Atención: Espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido;

II. Desarrollo Integral Infantil: Es el derecho que tienen niñas y niños a formarse física, mental, emocional y socialmente en condiciones de igualdad;

III. Ley: Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil;

IV. Medidas Precautorias: Aquéllas que con motivo de la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil emitan las autoridades competentes, de conformidad con la presente Ley, para salvaguardar y proteger la vida y la integridad de niñas y niños;

V. Modalidades: Las que refiere el artículo 39 de esta Ley;

VI. Política Nacional: Política Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil;

VII. Prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo Integral infantil: Aquellas personas físicas o morales que cuenten con permiso, licencia o autorización, emitido por la autoridad competente, para instalar y operar uno o varios Centros de Atención en cualquier modalidad y tipo;

VIII. Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación del funcionamiento: Conjunto de acciones para lograr una vigilancia efectiva del cumplimiento de la presente Ley y garantizar el mejoramiento progresivo y fortalecimiento de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

IX. Programa Interno de Protección Civil: Aquel que se circunscribe al ámbito de una Dependencia, Entidad, Institución y Organismo pertenecientes a los sectores público, en sus tres órdenes de gobierno, privado y social, y se instala en los inmuebles correspondientes con el fin de salvaguardar la integridad física de niñas y niños, empleados y de las personas que concurran a ellos;

X. Registros Estatales: Catálogos públicos de los Centros de Atención, bajo cualquier modalidad y tipo, en el territorio de la Entidad Federativa correspondiente;

XI. Registro Nacional: Catálogo público de los Centros de Atención, bajo cualquier modalidad y tipo, en el territorio nacional;

XII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil;

XIII. Secretaría: Secretaría de Salud;

XIV. Servicios para atención, cuidado y desarrollo integral infantil: Medidas dirigidas a niñas y niños en los Centros de Atención, consistentes en la atención y cuidado para su desarrollo integral infantil;

XV. Consejo: Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

CAPÍTULO II

DE LOS SUJETOS DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL

Artículo 9. Niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.

Artículo 10. Son sujetos de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, niñas y niños, sin discriminación de ningún tipo en los términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11. El Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, los Poderes Ejecutivos de los Estados, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños:

- I. A un entorno seguro, afectivo y libre de violencia;
- II. Al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica;
- III. A la atención y promoción de la salud;
- IV. A recibir la alimentación que les permita tener una nutrición adecuada;

V. A recibir orientación y educación apropiada a su edad, orientadas a lograr un desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social hasta el máximo de sus posibilidades, así como a la comprensión y el ejercicio de sus derechos;

VI. Al descanso, al juego y al esparcimiento;

VII. A la no discriminación;

VIII. A recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente y que cuente con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez, y

IX. A participar, ser consultado, expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y a que dichas opiniones sean tomadas en cuenta.

Artículo 12.- Con el fin de garantizar el cumplimiento de los servicios a que se refiere esta Ley, en los Centros de Atención se contemplarán las siguientes actividades:

I. Protección y seguridad;

II. Supervisión e inspección efectiva en materia de protección civil;

III. Fomento al cuidado de la salud;

IV. Atención médica en caso de urgencia, la cual podrá brindarse en el Centro de Atención o a través de instituciones de salud públicas o privadas;

V. Alimentación adecuada y suficiente para su nutrición;

VI. Fomento a la comprensión y ejercicio de los derechos de niñas y niños;

VII. Descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas propias de su edad;

VIII. Apoyo al desarrollo biológico, cognoscitivo, psicomotriz, y socio-afectivo;

IX. Enseñanza del lenguaje y comunicación;

X. Información y apoyo a los padres, tutores o quienes tengan la responsabilidad del cuidado o crianza, para fortalecer la comprensión de sus funciones en la educación de niñas y niños.

Artículo 13. El ingreso de niñas y niños a los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil se hará de conformidad con los requisitos previstos en las disposiciones normativas aplicables a cada caso.

CAPÍTULO III DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL

Artículo 14. La rectoría de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al Estado, que tendrá una responsabilidad indeclinable en la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión y evaluación de dichos servicios.

Artículo 15. La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil cuando esté a cargo de las dependencias y entidades federales, estatales, del Distrito Federal o de los municipios, podrán otorgarla por sí mismos o a través de las personas del sector social o privado que cuenten con los requisitos y la autorización correspondientes. Se deberá garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales y de las prestaciones de seguridad social que deriven de éstos, en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

Artículo 16. Para la prestación de servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se deberá cumplir con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, así como por las disposiciones y ordenamientos jurídicos correspondientes en cuanto a salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil y medidas de higiene de los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, así como de los servicios educativos, de descanso, juego y esparcimiento, y otros relacionados con el objeto de esta Ley.

Artículo 17. Los comités consultivos nacionales de normalización de las dependencias que integran el Consejo, emitirán conjuntamente, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las Normas Oficiales Mexicanas relativas a las materias y servicios señalados en el artículo anterior.

Artículo 18. Es prioritaria y de interés público la política que se establezca en materia de prestación de los servicios a que se refiere la presente Ley, la cual será determinada por el Consejo y permitirá la conjunción de esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno y de los sectores público, social y privado.

Artículo 19. La Política Nacional a la que se refiere el presente Capítulo, deberá tener al menos los siguientes objetivos:

I. Garantizar el reconocimiento de la dignidad de niñas y niños, a partir de la creación de las condiciones necesarias de respeto, protección y ejercicio pleno de sus derechos;

II. Promover el acceso de niñas y niños con discapacidad, que se encuentren en situación de calle, que habiten en el medio rural, migrantes o jornaleros agrícolas, comunidades indígenas y en general población que habite en zonas marginadas o de extrema pobreza, a los servicios que señala esta Ley, sin importar sus condiciones físicas, intelectuales o sensoriales, acorde con los modelos de atención;

III. Definir criterios estandarizados de calidad y seguridad;

IV. Contribuir al mejoramiento progresivo y al fortalecimiento de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

V. Promover pautas de convivencia familiar y comunitaria fundadas en el respeto, protección y ejercicio de los derechos de niñas y niños;

VI. Fomentar la equidad de género, y

VII. Garantizar criterios cuantitativos y cualitativos de los servicios, de conformidad con las prioridades que defina el Consejo, y de los requerimientos y características de los modelos de atención.

Artículo 20. En el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política a que se refiere el presente capítulo y en la aplicación e interpretación de la presente Ley, se deberá atender a los siguientes principios:

- I. Desarrollo de niñas y niños en todos los aspectos de su vida, ya sean físicos, emocionales, psicosociales, cognitivos, sociales, educativos o culturales;
- II. No discriminación e igualdad de derechos;
- III. El interés superior de la niñez;
- IV. Participación de niñas y niños en todos los asuntos que les atañen, y
- V. Equidad de género.

CAPÍTULO IV DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 21. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes atribuciones en materia de prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil:

- I. Elaborar, aplicar y evaluar el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, cuyas directrices deberán atender al objeto de la presente Ley, así como a los fines del Consejo;

II. Organizar el Consejo Nacional, así como promover el cumplimiento de sus objetivos;

III. Coordinar y operar el Registro Nacional;

IV. Verificar, en su ámbito de competencia, que la prestación de los servicios cumpla con los estándares de calidad y seguridad que exige el principio de interés superior de la niñez;

V. Determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil a que se refiere la fracción I de este artículo;

VI. Asesorar a los gobiernos locales, municipales o, en su caso, al Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus respectivos programas;

VII. Celebrar convenios de coordinación en la materia con los demás órdenes de gobierno, para alcanzar los fines de la presente Ley;

VIII. Promover y celebrar convenios de concertación con los sectores privado y social, para el impulso, fomento y desarrollo de los fines de la presente Ley;

IX. Fomentar, realizar y difundir estudios e investigaciones en la materia;

X. Hacer del conocimiento de la autoridad competente toda aquella información que pueda constituir un hecho ilícito, y

XI. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.

Artículo 22. Corresponde a los Titulares de los Poderes Ejecutivos de los Estados y del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y la legislación local en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política de la entidad en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en congruencia con la política nacional en la materia;

II. Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el programa de la entidad en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, de conformidad con el objeto de la presente Ley y los fines del Consejo; asimismo, se considerarán las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil;

III. Organizar el sistema de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil de la entidad correspondiente y coadyuvar con el Consejo;

IV. Coordinar y operar el Registro de la Entidad correspondiente;

V. Verificar, en su ámbito de competencia, que la prestación de los servicios cumpla con los estándares de calidad y seguridad que exige el principio de interés superior de la niñez;

VI. Determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del programa de la entidad a que se refiere la fracción II de este artículo;

VII. Asesorar a los gobiernos municipales o, en su caso, a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que lo soliciten, en la elaboración, ejecución o evaluación de sus respectivos programas;

VIII. Celebrar convenios de coordinación en la materia con los demás órdenes de gobierno, para alcanzar los fines de la presente Ley;

IX. Promover y celebrar convenios de concertación con los sectores privado y social, las acciones tendientes a favorecer la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en los términos de la presente Ley;

X. Fomentar, realizar y difundir estudios e investigaciones en la materia;

XI. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones estatales que se relacionen y deriven de la misma, por parte de los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en cualquiera de sus Tipos y Modalidades;

XII. Decretar, en el ámbito de su competencia, las medidas precautorias necesarias a los Centros de Atención;

XIII. Imponer las sanciones que correspondan a su ámbito de competencia, por el incumplimiento a las disposiciones de esta Ley;

XIV. Hacer del conocimiento de la autoridad competente toda aquella información que pueda constituir un hecho ilícito, y

XV. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas.

Artículo 23. Corresponde a los Municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes estatales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en congruencia con la política estatal y federal en la materia;

II. Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el programa municipal en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, de conformidad con el objeto de la presente Ley y los fines del Consejo. Para tal efecto se considerarán las directrices previstas en el plan estatal de desarrollo y el programa estatal de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil correspondientes;

III. Coadyuvar con el sistema local de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil correspondiente; así como en la integración y operación de su Registro Local;

IV. Verificar en su ámbito de competencia, que la prestación de los servicios cumpla con los estándares de calidad y seguridad que exige el principio del interés superior de la niñez;

V. Determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del programa a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo;

VI. Celebrar convenios de coordinación en la materia con los demás órdenes de gobierno, para alcanzar los fines de la presente Ley;

VII. Promover y celebrar convenios de concertación con los sectores privado y social, las acciones tendientes a favorecer la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en los términos de la presente Ley;

VIII. Fomentar, realizar y difundir estudios e investigaciones en la materia;

IX. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables en su ámbito de competencia que se relacionen y deriven de la misma, por parte de los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

X. Decretar las medidas precautorias necesarias a los Centros de Atención autorizados por el municipio y la Demarcación Territorial del Distrito Federal correspondiente en cualquier modalidad o tipo;

XI. Imponer las sanciones, en el ámbito de su competencia, a las que se refieren la presente Ley y las legislaciones municipales que de ella deriven, respecto de los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en cualquiera de sus Modalidades y Tipos;

XII. Hacer del conocimiento de la autoridad competente toda aquella información que pueda constituir un hecho ilícito, y

XIII. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y estatales.

CAPÍTULO V

DEL CONSEJO NACIONAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL

Artículo 24. El Consejo es una instancia normativa, de consulta y coordinación, a través de la cual se dará seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales, que permitan establecer políticas públicas y estrategias de atención en la materia.

Artículo 25. El Consejo se integrará con los Titulares de las siguientes dependencias y entidades:

I. La Secretaría, quien lo presidirá;

II. La Secretaría de Gobernación;

III. La Secretaría de Desarrollo Social;

IV. La Secretaría de Educación Pública;

V. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

VI. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

VII. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;

VIII. El Instituto Mexicano del Seguro Social;

IX. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

X. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y

XI. Un representante del sector obrero y otro del sector empresarial, que lo serán los representantes en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Serán invitados permanentes a las sesiones del Consejo, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes tendrán derecho a voz.

Los nombramientos en el Consejo serán honoríficos e institucionales.

Artículo 26. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, podrá integrar al Consejo a los titulares de otras dependencias y entidades federales que presten servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, o cuyo ámbito de atribuciones esté vinculado con estos servicios.

Artículo 27. También podrá invitar a participar en el Consejo, con derecho a voz pero sin voto, a los titulares de los Sistemas estatales y municipales de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, de acuerdo a su normatividad interna.

Artículo 28. Los integrantes titulares podrán designar un suplente, el cual deberá tener, al menos, nivel jerárquico de Director General o equivalente.

Artículo 29. El Consejo contará con una Secretaría Técnica que será responsable de coordinar las acciones objeto del mismo y cuya designación estará sujeta a las disposiciones de su normatividad interna.

Artículo 30. La operación y funcionamiento del Consejo se regularán por las disposiciones de esta Ley y su normatividad interna.

Artículo 31. El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil; que permita la conjunción de esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno y de los sectores público, privado y social en la promoción de condiciones favorables al cuidado y desarrollo integral de niñas y niños;

II. Impulsar la coordinación interinstitucional a nivel federal, local, municipal y en su caso, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado;

III. Promover los mecanismos de corresponsabilidad y solidaridad entre la sociedad civil y las diferentes dependencias y entidades que integran el Consejo;

IV. Impulsar programas conjuntos de capacitación y seguimiento para el personal que labora en los Centros de Atención a cargo de

las dependencias y entidades que conforman el Consejo;

V. Promover ante las instancias competentes la certificación de competencias laborales para el personal que preste sus servicios en los Centros de Atención;

VI. Promover el diseño y uso de indicadores, así como la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la cobertura y calidad de los servicios que se ofrecen;

VII. Impulsar la investigación y la generación de estudios que contribuyan a la toma de decisiones y la planeación de políticas públicas vinculadas con el objeto de esta Ley;

VIII. Promover el monitoreo ciudadano y el acceso a la información de los programas de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, a fin de garantizar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos;

IX. Promover la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios a través de esquemas diversificados y regionalizados;

X. Promover la generación, actualización y aplicación de normas oficiales mexicanas que permitan la regulación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

XI. Promover la participación de las familias, la sociedad civil y niñas y niños en la observación y acompañamiento de la política nacional y de los servicios, y

XII. Aprobar sus reglas internas de operación.

Artículo 32. El Consejo tendrá los siguientes objetivos:

- I. Diseñar políticas públicas, estrategias y acciones coordinadas para asegurar la atención integral a niñas y niños;**
- II. Coordinar esfuerzos de las dependencias y entidades que conforman el Consejo, para promover mecanismos que permitan mejorar la calidad de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, y**
- III. Impulsar acciones de gobierno para ofrecer un servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil con criterios comunes de calidad, a través del fomento de actividades de capacitación, certificación, supervisión y seguimiento de los servicios.**

Artículo 33. El Consejo para el cumplimiento de sus fines atenderá a lo siguiente:

- I. Los integrantes del Consejo se reunirán en sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año, para dar seguimiento a las acciones acordadas entre sus integrantes;**
- II. Los integrantes del Consejo podrán reunirse en sesiones extraordinarias para atender asuntos que merezcan atención inmediata, las cuales serán convocadas por su Presidente a propuesta de cualquiera de los integrantes;**
- III. Los integrantes del Consejo, intercambiarán y analizarán información y datos referentes a los temas de su competencia con el fin de cumplir con los objetivos establecidos, y**

IV. Deberá entregar un informe semestral de actividades al H. Congreso de la Unión, quien en todo momento y, si así lo considere necesario, podrá llamar a comparecer a sus integrantes.

CAPÍTULO VI DEL REGISTRO NACIONAL Y REGISTROS ESTATALES DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN

Artículo 34. El Registro Nacional se organizará conforme a lo dispuesto por el Reglamento y tendrá por objeto:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política nacional y del Consejo;
- II. Concentrar la información de los Centros de Atención de los sectores público, social y privado que presten servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;
- III. Identificar a los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en cualquiera de sus Modalidades y Tipos, así como mantener actualizada la información que lo conforma;
- IV. Contar con un control estadístico que contribuya a la definición de políticas públicas a que se refiere esta Ley, y
- V. Facilitar la supervisión de los Centros de Atención.

Artículo 35. El Registro Nacional deberá orientarse por los principios

de máxima publicidad, transparencia y legalidad, cumpliendo con las disposiciones en materia de rendición de cuentas.

Artículo 36. Las autoridades federales, estatales, municipales y, en su caso, la que se determine respecto del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, competente para emitir la autorización a que se refiere el Capítulo IX de esta Ley, procederá a inscribirlos en el registro nacional o estatal, según corresponda. Dichos registros deberán actualizarse cada seis meses.

Artículo 37. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial Federal y los órganos constitucionalmente autónomos que brinden directamente servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, deberán inscribir el Centro de Atención en el registro local que corresponda, previa revisión del cumplimiento de requisitos conforme a la modalidad y tipo que se trate y conforme a las leyes locales aplicables.

Artículo 38. Los Registros Locales deberán proporcionar al Registro Nacional la siguiente información:

- I. Identificación del prestador del servicio sea persona física o moral;
- II. Identificación, en su caso, del representante legal;
- III. Ubicación del Centro de Atención;
- IV. Modalidad y modelo de atención bajo el cual opera;
- V. Fecha de inicio de operaciones, y

VI. Capacidad instalada y, en su caso, ocupada.

CAPÍTULO VII DE LAS MODALIDADES Y TIPOS

Artículo 39. Los Centros de Atención pueden presentar alguna de las siguientes modalidades:

I. Pública: Aquélla financiada y administrada, ya sea por la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal o sus órganos político-administrativos, o bien por sus instituciones;

II. Privada: Aquélla cuya creación, financiamiento, operación y administración sólo corresponde a particulares, y

III. Mixta: Aquélla en que la Federación o los Estados o los Municipios o el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales o en su conjunto, participan en el financiamiento, instalación o administración con instituciones sociales o privadas.

Artículo 40. Para efectos de protección civil, los Centros de Atención, en función de su capacidad instalada, se clasifican en los siguientes Tipos:

Tipo 1: Con capacidad instalada para dar servicio hasta 10 sujetos de atención, administrada por personal profesional o capacitado de acuerdo al tipo de servicio, tipo de inmueble: casa habitación o local comercial.

Tipo 2: Con capacidad instalada para dar servicio de 11 hasta 50 sujetos de atención, administrado por personal profesional o capacitado de acuerdo al tipo de servicio, tipo de inmueble: Casa habitación, local comercial o inmueble con instalaciones específicamente diseñadas, construidas o habilitadas de acuerdo al tipo de servicio.

Tipo 3: Con capacidad instalada para dar servicio de 51 hasta 100 sujetos de atención, administrado por personal profesional o capacitado de acuerdo al tipo de servicio, tipo de inmueble: Casa habitación, local comercial o inmueble con instalaciones específicamente diseñadas, construidas o habilitadas de acuerdo al tipo de servicio.

Tipo 4: Con capacidad instalada para dar servicio a más de 100 sujetos de atención, administrado por personal profesional o capacitado de acuerdo al tipo de servicio, tipo de inmueble: Casa habitación, local comercial o inmueble con instalaciones específicamente diseñadas, construidas o habilitadas de acuerdo al tipo de servicio.

La tipología anterior, se ajustará a las normas de cada institución y al Reglamento de esta Ley.

CAPÍTULO VIII DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL

Artículo 41. Los Centros de Atención deberán contar con un Programa Interno de Protección Civil, el cual deberá contener, por lo menos, el ámbito de competencia y responsabilidad de los prestadores de servi-

cio en cada una de las modalidades, el estado en el que se encuentra el inmueble, las instalaciones, el equipo y el mobiliario utilizado para la prestación del servicio. El Programa Interno deberá ser aprobado por el Sistema Nacional de Protección Civil o por las Direcciones o Secretarías Estatales de Protección Civil o municipales, según sea el caso, y será sujeto a evaluación de manera periódica, por las instancias correspondientes.

Artículo 42. Los Centros de Atención deberán contar con instalaciones hidráulicas, eléctricas, contra incendios, de gas, intercomunicación y especiales, de acuerdo con los reglamentos establecidos por la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. Ningún establecimiento que por su naturaleza ponga en riesgo la integridad física y emocional de niñas y niños y demás personas que concurran a los Centros de Atención, podrá estar ubicado a una distancia menor a cincuenta metros.

Artículo 43. Para el funcionamiento de los Centros de Atención, se deberán definir las rutas de evacuación, así como la señalización y avisos de protección civil, de acuerdo con el Reglamento y otras disposiciones jurídicas. Al diseñar estas rutas, se deberá tomar en cuenta, además de la seguridad y rapidez, el sitio de refugio al que se les conducirá a niñas, niños y personal que preste sus servicios, el cual tiene que estar lejos del paso de cables que conduzcan energía eléctrica y de ductos que conduzcan gas o sustancias químicas.

Artículo 44. Con relación a la evacuación del Inmueble, se deberá comprobar periódicamente el funcionamiento de todos los elementos de evacuación así como las salidas del mismo en caso de riesgo. Además se deben prever medidas específicas relacionadas con la evacuación de personas con discapacidad.

Artículo 45. Al menos una vez cada dos meses, se deberá realizar un simulacro con la participación de todas las personas que ocupen regularmente el Inmueble. Igualmente, deberán llevarse a cabo sesiones informativas con el objeto de transmitir a los ocupantes las instrucciones de comportamiento frente a situaciones de emergencia.

Artículo 46. Cualquier modificación o reparación estructural del Inmueble deberá realizarse por personal capacitado fuera del horario en el que se prestan los servicios.

Artículo 47. Las zonas de paso, patios y zonas de recreo no se podrán utilizar en ningún caso como zonas de almacenaje. Cuando por necesidad y siempre de forma transitoria se tuvieran que utilizar estas zonas para depositar objetos, se procurará que esto se realice fuera del horario de servicio y en todo caso se tomarán todas las medidas necesarias para evitar accidentes.

Artículo 48. El mobiliario y materiales que se utilicen en el Inmueble deben mantenerse en buenas condiciones de uso, retirándose aquellos que puedan ser susceptibles de causar daños o lesiones debido a su mal estado. Los acabados interiores de los Inmuebles serán adecuados a la edad de niñas y niños.

Artículo 49. El Inmueble deberá, como mínimo para su funcionamiento, a fin de prevenir y/o proteger de cualquier situación de riesgo o emergencia:

- I. Contar con salidas de emergencia, rutas de evacuación, alarmas, pasillos de circulación, equipo contra incendios, mecanismos de alerta, señalizaciones y sistema de iluminación de emergencia;

II. Tener suficientes extintores y detectores de humo, estos deberán establecerse en lugares despejados de obstáculos que impidan o dificulten su uso y ser correctamente señalizados para permitir su rápida localización, el Reglamento definirá la cantidad y calidad atendiendo a su modalidad y tipo correspondiente;

III. Habilitar espacios en el Centro de Atención específicos y adecuados, alejados del alcance de niñas y niños para el almacenamiento de elementos combustibles o inflamables, los cuales no podrán situarse en sótanos, semisótanos, por debajo de escaleras y en lugares próximos a radiadores de calor;

IV. Verificar las condiciones de ventilación de las áreas donde se almacenan o utilizan productos que desprendan gases o vapores inflamables;

V. Controlar y eliminar fuentes de ignición como instalaciones eléctricas, chimeneas y conductos de humo, descargas eléctricas atmosféricas, radiación solar, ventilación, calentadores, flamas abiertas, cigarrillos, entre otros;

VI. Evitar que las instalaciones eléctricas estén al alcance de niñas y niños. Si se cuenta con plantas de luz o transformadores, estarán aislados mediante un cerco perimetral, el cual debe estar en buen estado. Su acometida no deberá atravesar el terreno del inmueble en el que se preste el servicio y en caso de deterioro, deberá notificarse de inmediato al responsable del suministro de electricidad, para proceder a su inmediata reparación;

VII. Identificar y colocar las sustancias inflamables empleadas en

el Centro de Atención en recipientes herméticos, cerrados, etiquetados y guardados lejos del alcance de niñas y niños;

VIII. Realizar una inspección interna de las medidas de seguridad al menos una vez al mes;

IX. Revisar al menos una vez al año las paredes divisorias, si existieran, para detectar la aparición de fisuras, grietas, hundimientos, desplomes respecto a la vertical y desprendimientos de elementos fijados a ellas;

X. Revisar la instalación eléctrica después de ocurrida una eventualidad, así como el sistema de puesta a tierra;

XI. Contar con protección infantil todos los mecanismos eléctricos;

XII. No manipular ni tratar de reparar nunca objetos, aparatos o instalaciones relacionados con la electricidad, cables y elementos que no estén aislados;

XIII. En caso de aparatos de calefacción, éstos deberán estar fijos, y

XIV. Las demás que ordene el Reglamento de la Ley que emita el Ejecutivo Federal, las disposiciones correspondientes a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

CAPÍTULO IX DE LAS AUTORIZACIONES

Artículo 50. La Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme lo determine el Reglamento, otorgarán las autorizaciones respectivas a los Centros de Atención cuando los interesados cumplan las disposiciones que señala esta Ley y los requisitos siguientes:

I. Presentar la solicitud en la que al menos se indique: la población por atender, los servicios que se proponen ofrecer, los horarios de funcionamiento, el nombre y datos generales del o los responsables, el personal con que se contará y su ubicación;

II. Contar con una póliza de seguro ante eventualidades que pongan en riesgo la vida y la integridad física de niñas y niños durante su permanencia en los Centros de Atención. Asimismo, dicha póliza deberá cubrir la responsabilidad civil y riesgos profesionales del prestador del servicio frente a terceros a consecuencia de un hecho que cause daño. Las condiciones de las pólizas deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, así como a las disposiciones que al efecto se expidan;

III. Contar con un Reglamento Interno;

IV. Contar con manuales técnico-administrativos, de operación, y de seguridad;

V. Contar con manual para las madres, padres o quienes tengan

la tutela, custodia o la responsabilidad de crianza y cuidado de la niña o niño;

VI. Contar con un Programa de Trabajo que contenga las actividades que se desarrollarán en los Centros de Atención;

VII. Contar con la infraestructura, instalaciones y equipamiento que garanticen la prestación del servicio en condiciones de seguridad para niñas, niños y el personal;

VIII. Contar con un Programa Interno de Protección Civil de conformidad con el artículo 41 de la presente Ley;

IX. Cumplir con las licencias, permisos y demás autorizaciones en materia de protección civil, uso de suelo, funcionamiento, ocupación, seguridad y operaciones, seguridad estructural del inmueble y aspectos de carácter sanitario. En sus ámbitos de competencia las autoridades mencionadas deberán atender, en tiempo y forma, las solicitudes presentadas en tal sentido;

X. Contar con documentos que acrediten la aptitud y capacitación requerida de las personas que prestarán los servicios;

XI. Contar con información de los recursos financieros, mobiliario, equipo, material didáctico y de consumo para operar, y

XII. Cumplir con los requerimientos previstos para la Modalidad y Tipo correspondiente que establezca el Reglamento de esta Ley que emita el Ejecutivo Federal, las disposiciones normativas y técnicas de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

Artículo 51. Las autorizaciones a que se refiere el artículo anterior tendrán una vigencia de por lo menos un año, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones legales y administrativas aplicables. Ningún Centro de Atención podrá prestar servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil sin contar con la autorización que corresponda en materia de protección civil.

Artículo 52. El programa de trabajo a que se refiere la fracción VI del artículo 50 de la presente Ley, deberá contener al menos la siguiente información:

- I. Los derechos de niñas y niños enumerados en el artículo 11 de la presente Ley;
- II. Actividades formativas y educativas y los resultados esperados;
- III. La forma en que se dará cumplimiento a cada una de las actividades que señala el artículo 12 de la presente Ley;
- IV. El perfil de cada una de las personas que laborarán en el Centro de Atención directamente vinculadas al trabajo con niñas y niños, así como las actividades concretas que se les encomendarán;
- V. Las formas y actividades de apoyo a los padres, las personas que ejerzan la tutela o custodia, o quien sea responsable del cuidado y crianza, para fortalecer la comprensión de sus funciones en la atención, cuidado y desarrollo integral de la niña o niño;
- VI. El mecanismo que garantice la confiabilidad y seguridad para la identificación o reconocimiento de las personas autorizadas para entregar y recibir a niñas y niños;

VII. Los procedimientos de recepción, procesamiento, resolución y seguimiento de quejas y sugerencias por parte de niñas, niños, la madre, el padre o quien ejerza la custodia legal, y

VIII. El procedimiento para la entrega de información a los padres, las personas que ejerzan la tutela o custodia o quien sea responsable del cuidado y crianza, sobre el desempeño y desarrollo integral de niñas y niños.

Artículo 53. La información y los documentos a que se refiere el artículo 50, estarán siempre a disposición de las personas que tengan la tutela o custodia o de quienes tengan la responsabilidad del cuidado y crianza de niñas y niños.

CAPÍTULO X DE LA CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

Artículo 54. El personal que labore en los Centros de Atención que presten servicios, estará obligado a participar en los programas de formación, actualización, capacitación y certificación de competencias, así como de protección civil que establezcan las autoridades competentes.

Artículo 55. Los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil promoverán la capacitación de su personal, por lo que deberán brindarles las facilidades necesarias para este efecto, de acuerdo a la modalidad correspondiente y sin perjuicio de lo establecido por la legislación laboral.

Artículo 56. La Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal y

los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales determinarán conforme a la Modalidad y Tipo de atención, las competencias, capacitación y aptitudes con las que deberá contar el personal que pretenda laborar en los Centros de Atención. De igual forma, determinará los tipos de exámenes a los que deberá someterse dicho personal, a fin de garantizar la salud, la educación, la seguridad y la integridad física y psicológica de niñas y niños.

Artículo 57. El personal que labore en los Centros de Atención garantizará un ambiente de respeto en el marco de los derechos de niñas y niños.

Artículo 58. La Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos implementarán acciones dirigidas a certificar y capacitar permanentemente al personal que labora en los Centros de Atención.

CAPÍTULO XI DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO

Artículo 59. A través de las políticas públicas relacionadas con la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se fomentará la participación de los sectores social y privado, en la consecución del objeto de esta Ley y de conformidad con la política nacional en la materia.

Artículo 60. La Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales promoverán las acciones desarrolladas por los particulares en la consecución del objeto de la presente Ley.

CAPÍTULO XII DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Artículo 61. La Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme lo determine el Reglamento, deberán efectuar, cuando menos cada seis meses, visitas de verificación administrativa a los Centros de Atención de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el ámbito federal y con las legislaciones locales correspondientes en la esfera de competencia de las Entidades Federativas.

Artículo 62. Las visitas a que se refiere el artículo anterior, tendrán los siguientes objetivos:

I. Verificar el cumplimiento de los requisitos señalados por esta Ley y demás ordenamientos aplicables por parte de los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, y

II. Informar a la autoridad responsable de la detección oportuna de cualquier riesgo para la integridad física o psicológica de niñas y niños y solicitar su oportuna actuación.

Artículo 63. El Consejo, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales y, en su caso, los municipios, implementarán el Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación del funcionamiento, el cual tendrá los siguientes objetivos:

- I. Garantizar el mejoramiento progresivo y el fortalecimiento de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

- II. Establecer, en el marco de la coordinación entre dependencias y entidades federales, con las autoridades competentes de los gobiernos de las entidades federativas, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales y, en su caso, de los municipios, los mecanismos de colaboración técnico operativa para lograr una vigilancia efectiva del cumplimiento de la presente Ley y de la normatividad que regula los servicios;

- III. Evitar la discrecionalidad y la corrupción en la asignación de autorizaciones para prestar servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil; y

- IV. Garantizar la detección y corrección oportuna de cualquier riesgo para la integridad física o psicológica de niñas y niños.

Artículo 64. La madre, el padre, tutor o la persona que tenga la responsabilidad de cuidado y crianza, podrá solicitar la intervención de la autoridad correspondiente para reportar cualquier irregularidad o incumplimiento a la normatividad o factor que pueda constituir un riesgo en los Centros de Atención.

CAPÍTULO XIII DE LA EVALUACIÓN

Artículo 65. La evaluación de la Política Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil estará a cargo del Consejo. Dicha evaluación permitirá conocer el grado de cumplimiento de

los principios, objetivos, criterios, lineamientos y directrices a seguir por las dependencias y entidades en la materia, así como medir el impacto de la prestación de los servicios en niñas y niños.

Artículo 66. El Consejo llevará a cabo la evaluación a través de uno o varios organismos independientes que podrán ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

CAPÍTULO XIV DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS

Artículo 67. Las autoridades verificadoras competentes, podrán imponer medidas precautorias en los Centros de Atención cuando adviertan situaciones que pudieran poner en riesgo la integridad de los sujetos de atención de cuidado y desarrollo integral infantil. Estas medidas son:

- I. Recomendación escrita, en la que se fije un plazo de hasta treinta días para corregir la causa que le dio origen;

- II. Apercebimiento escrito, el cual procederá en caso de que no se atienda la recomendación en el plazo establecido, señalándose un término de hasta diez días para corregir la causa que lo motivó, y

- III. Suspensión total o parcial de actividades en el Centro de Atención que se mantendrá hasta en tanto se corrija la situación que le dio origen. Cuando a juicio de la autoridad la causa lo amerite, esta medida podrá imponerse con independencia de las demás señaladas en este artículo.

Artículo 68. Los plazos a que se refiere el artículo anterior, podrán ampliarse siempre y cuando ello se justifique a partir de la situación específica que originó la medida.

CAPÍTULO XV DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 69. Las autoridades competentes podrán imponer las siguientes sanciones administrativas:

- I. Multa administrativa;**

- II. Suspensión temporal de la autorización a que se refiere esta Ley, y**

- III. Revocación de la autorización a que se refiere esta Ley y la cancelación del registro.**

Artículo 70. La multa administrativa será impuesta, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y en los siguientes casos:

- I. Impedir total o parcialmente el desarrollo de la visita por parte de los supervisores correspondientes;**

- II. No elaborar los alimentos ofrecidos a niñas y niños conforme al plan nutricional respectivo, y/o no cumplir con los requisitos mínimos de alimentación balanceada establecidos en la Norma Oficial respectiva;**

III. Modificar la estructura del inmueble o la distribución de los espacios sin contar con los permisos de la autoridad competente;

IV. Incumplir con las medidas de salud y atención médica en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y

V. Realizar por parte del personal de los Centros de Atención, algún acto de discriminación contra cualquiera de sus integrantes.

Artículo 71. Son causas de suspensión temporal será impuesta, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y en los siguientes casos:

I. No contar con el personal competente o suficiente para brindar los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

II. No regularizar la situación que dio origen a la imposición de la multa de tal forma que las causas que originaron a la misma sigan vigentes;

III. Realizar actividades con niñas y niños fuera de las instalaciones del Centro de Atención sin el previo consentimiento de los padres, tutores o quienes tengan la responsabilidad de su atención, cuidado y crianza;

IV. El incumplimiento de los estándares mínimos de calidad y seguridad;

V. El descuido por parte del personal que ponga en peligro la salud o la integridad física o psicológica de niñas y niños;

VI. Reincidir en alguna de las causas que originen las sanciones contenidas en el artículo que antecede, y

VII. En caso de pérdida de la vida o la existencia de lesiones graves en una niña o niño, en tanto se deslinde la responsabilidad al Centro de Atención o personal relacionado con el mismo.

Artículo 72. Son causas de revocación de la autorización y cancelación del registro será impuesta, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y en los siguientes casos:

I. La pérdida de la vida o la existencia de lesiones graves en una niña o niño, acreditadas mediante sentencia ejecutoria que haya causado estado y sean atribuibles al incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley;

II. La existencia de cualquier delito sexual acreditado al personal del Centro de Atención mediante sentencia ejecutoria que haya causado estado, y

III. La no regularización de la situación que dio origen a la imposición de una suspensión temporal de tal forma que las causas que originaron a la misma sigan vigentes.

Artículo 73. Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, por parte de los servidores públicos de la Federación, constituyen infracción y serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Artículo 74. En caso de que las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, se realicen por servidores públicos de las entidades federativas, de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o de los municipios, serán sancionados en los términos de las leyes estatales vigentes, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Artículo 75. Será sancionada la comisión de delitos en contra de niñas y niños en los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil de acuerdo a lo establecido en la legislación penal correspondiente.

TRANSITORIOS

Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Las disposiciones reglamentarias de esta Ley deberán ser expedidas por el Poder Ejecutivo Federal dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la misma.

Tercero.- El Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 2007, permanecerá vigente en tanto quede instalado el Consejo a que refiere la presente Ley. Dicha instalación deberá realizarse en un plazo que no excede los 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Cuarto.- Los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil que se encuentren operando con anterioridad

a la entrada en vigor a esta Ley, contarán con un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para adecuar los Centros de Atención y su normatividad interna con base en lo dispuesto en la presente Ley.

Quinto.- Las Entidades Federativas contarán con un plazo de un año para expedir sus respectivas leyes en la materia o adecuar las ya existentes conforme a la presente Ley, a partir del día en que entre en vigor este Decreto.

Sexto.- En un plazo de un año a partir del día en que entre en vigor este Decreto, deberán realizarse las adecuaciones y adiciones a la legislación en materia de protección civil, en el orden federal y estatal, con el fin de establecer las condiciones de seguridad de niñas y niños en los Centros de Atención.

Séptimo.- El Consejo al que se refiere esta Ley, tendrá 180 días contados a partir de su instalación para elaborar un diagnóstico sobre el estado que guardan los Centros de Atención a nivel nacional.

Octavo.- Las acciones que, en su caso, deban realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán solventarse de manera progresiva y sujeto a la disponibilidad del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal que corresponda.

México, D.F., a 14 de septiembre de 2011.- Sen. José González Morfin, Presidente.- Dip. Emilio Chuayffet Chemor, Presidente.- Sen. Cleominio Zoreda Novelo, Secretario.- Dip. Cora Cecilia Pinedo Alonso, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil once.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora.- Rúbrica.

Infraestructura del Sector Comunicaciones en el Estado de México

Apolinar Mena Vargas

Las comunicaciones constituyen un poderoso agente de cambio, de progreso social y de integración regional que da impulso a la competitividad y productividad de la economía en el Estado de México. En materia de infraestructura de comunicaciones se asigna un alto nivel de prioridad a su fortalecimiento para convertir a nuestra entidad en vanguardia del reto tecnológico del siglo XXI.

Las obras de infraestructura son un factor indispensable para el crecimiento de la economía en su conjunto, para superar la pobreza y la marginación, además para preservar la competitividad del Estado. Las obras de infraestructura permiten que los servicios educativos, de salud y seguridad pública entre otros, lleguen a la población con oportunidad y que el transporte de mercancías y personas se movilice con mayor rapidez y seguridad.

A continuación se muestran los principales indicadores de infraestructura del sector comunicaciones en el Estado de México actualizado a noviembre de 2011.

Autopistas

| | |
|---------------------|-------|
| Total (km) | 753.6 |
| Estatad (km) | 403.8 |
| Federal (km) | 349.8 |
| Aforo estadad (mil) | 400 |
| Accidentabilidad /1 | 0.71 |
| Costo / km estadad | 2.04 |

/1 Corresponde al número de accidentes por cada millón de vehículos que circulan por las autopistas.

669436421
**Maestro en Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac. Actualmente se desempeña como Secretario de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.*

212134
913465445
Fuente: Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.

Estas autopistas permiten interconectar a las 85 zonas industriales del Estado, acercan y enlazan a 41 municipios de manera directa y generan movilidad y conectividad entre regiones alejadas del Estado de México.

El Estado de México es el primer lugar nacional en construcción y operación de autopistas de cuota. Primer lugar nacional en implementar una red de fibra óptica con circuito cerrado en casetas, para vigilancia y operación; primer lugar nacional en implementar el peaje electrónico (TAGS) mediante detectores a distancia. Se cuenta con la primera autopista urbana que aplica circulación reversible, según la conveniencia de tránsito vehicular en horas pico, con el Viaducto Elevado Bicentenario.

Carreteras y vialidades

| | |
|-------------------------------|----------|
| Total (km) | 14,695 |
| Estatad libre (km) | 4,383.29 |
| Estatad cuota (km) | 403.8 |
| Federal libre (km) | 3,139.0 |
| Federal cuota (km) | 349.0 |
| Municipal (km) | 6,420 |
| Densidad (km/1000 habitantes) | 0.97 |

El Estado de México cuenta con 689 metros de carreteras y vialidades, por cada kilómetro cuadrado de territorio estatal, lo que permite ser el mejor comunicado del país en proporción territorial.

Transporte Masivo

| | |
|--------------------|-------|
| Total (km) | 56.75 |
| Estatad (km) | 43.0 |
| Sistema metro (km) | 13.75 |

| En operación | Km | Inversión (mdp) | Datos |
|-----------------------------------|------|-----------------|---|
| Suburbano Buenavista - Cuautitlán | 27.0 | 7,737.0 | 5 estaciones, 2 terminales, 80 carros |
| Mexibús 1 Cd. Azteca - Tecámac | 16.0 | 1,932.0 | 21 estaciones, 3 terminales, 63 autobuses |

| En construcción | Km | Inversión (mdp) | Datos |
|---|-------|-----------------|---|
| Mexibús 2 Plaza Las Américas - Coacalco - Tultitlán | 21.30 | 1,380.0 | 42 estaciones, 2 terminales, 58 autobuses |
| Mexibús 3 Chimalhuacán - Pantitlán | 18.00 | 1,866.0 | 29 estaciones, 2 terminales, 45 autobuses |
| Mexibús 4 Las Torres | 33.90 | 388.5 | 108 paradas, una terminal, 45 autobuses |
| Estación de Transferencia Modal Cd. Azteca | | 850.0 | 130,000 usuarios/día |

Aeropuerto Internacional de Toluca

| | |
|-------------------------------------|---|
| Pasajeros transportados (2005-2011) | 15.5 millones |
| Posiciones | 12 |
| Terminal (m ²) | 28,326 |
| Superficie (Ha) | 715 |
| Capacidad usuarios | 8 millones |
| Estacionamiento (cajones) | 2,040 |
| Estacionamiento (m ²) | 79 mil |
| Operaciones diarias | 350 (200 aviación civil, 150 comerciales) |
| Aerolíneas comerciales | 4 (volaris, Interjet, Continental, Spirit Airlines) |
| Elevación sobre nivel del mar | 2,575 |

Telecomunicaciones

| | |
|--|-----------|
| Cobertura internet (cabecera municipal) | 125 |
| Líneas telefónicas domiciliadas instaladas | 3,549,423 |

Conclusiones

Las obras de infraestructura de comunicaciones además de incrementar nuestra productividad, tienen una importante derrama económica y permiten la creación de un gran número de fuentes de empleo.

El Sector Comunicaciones impulsa la participación privada en el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios para incrementar la inversión pública en los programas con mayor impacto social, apoyada en nuevos y amplios mecanismos de financiamiento, así como en la profundización de las funciones de supervisión y control por parte del Estado.

El Gobierno del Estado de México orienta sus esfuerzos al impulso de la competitividad del Estado mediante el desarrollo de una mayor infraestructura vial, la ampliación de los sistemas de transporte masivo de pasajeros y la consolidación aeroportuaria.

Carlos Hank González:

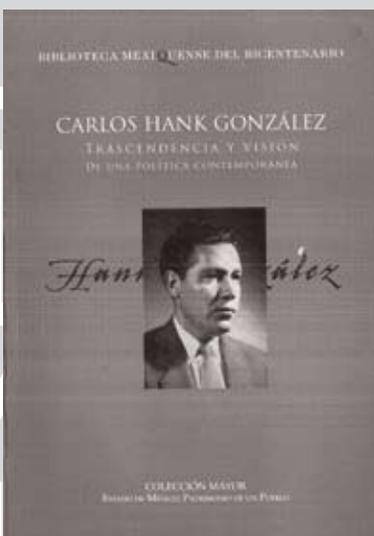
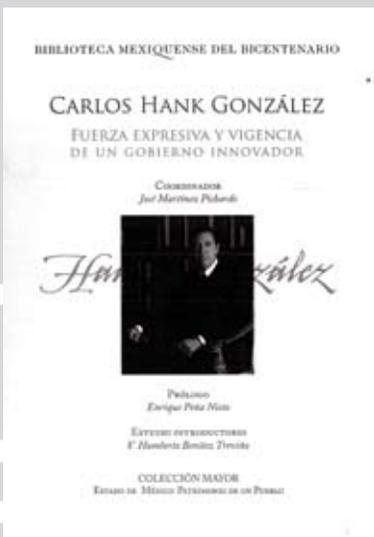
*el amigo, el gobernante y el político.
Reseña de tres facetas del profesor*

Rodolfo Téllez Cuevas*

El presente tiene como finalidad reseñar tres interesantes libros, cuya figura central lo es el profesor Carlos Hank González -1927-2001- (prototipo del culto a la amistad; fuerza expresiva y vigencia de un gobierno innovador; y, trascendencia y visión de una política contemporánea) y que forman parte de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

1 “Carlos Hank González. Prototipo del culto a la amistad”

El primer libro (aparecido en 2008) tiene 389 páginas de las cuales más de la mitad son evidencias de políticos, periodistas, empresarios y amigos que cultivaron un interés con el profesor de Tianguistenco: la amistad. Son integradas como *Semblanzas por la unión que consolida y la amistad que fructifica*, con catorce colaboraciones, que son catorce testimonios -cuyos autores citaremos en cursivas- y que nos muestran que Hank fue un educador de varias generaciones -como le consta a *Evangelina Alcántara*- (y no sólo del ámbito académico, sino el político) que hoy hacen una remembranza (dixit *Humberto Benítez*) de su paso visionario y progresista (reestructuró al Poder Judicial mexiquense, al decir de *José Colón*). Uno de los testimonios es el dado por Vicente Coss, al referir que Carlos Hank con una visión de estadista implementó “la Reforma Municipal, con la que se fortalecieron los ingresos de los ayuntamientos y estos



* Autor del libro *El papel de la masonería en la política y la administración pública mexicana*, IAPEM, 2009.

podieron participar directamente en la realización de las obras en beneficio de la comunidad” (P: 93).

Otro argumento en el que esgrime uno de sus alumnos, al referir “¿Cómo lo conocí?” (*Jesús Garduño*) y decir que “cada clase era una pequeña conferencia magistral, bien documentada, ilustrada y explícita (...)”, distinguos que serán parte de su personalidad como político (P: 103). Entre las lecciones del profesor, la genialidad y su plática, dejó una notoria vida y obra (testimonios de *Roque González Escamilla*, *Jorge Eduardo Laris*, *Simón Libián* y *Arturo Martínez Legorreta*). El pensamiento *hankista* es significativo (*Humberto Navarro*), y da a la amistad rango de culto fiel (*Enrique Olascoaga* y *Fernando Luis Olimón*); lo cual será remembranza (*Abel Palma*) de quienes le trataron ponderando así su ejemplo (*Gilberto H. Romo*). La segunda parte de este primer ejemplar, se centra en algunos textos de Carlos Hank que reflejan su pensamiento y actitud; y los argumentos externados elocuentemente por terceros en torno a su vida, obra y el deseo de seguir perpetuando su memoria a través del *Patronato Carlos Hank González*.

2 “Carlos Hank González. Fuerza expresiva y vigencia de un gobierno innovador”

Es el título del segundo libro cuya aparición fue en 2009 y consta de 677 páginas. Posterior al Prólogo (por el gobernador *Enrique Peña*) apreciamos una interesante nota del coordinador (*Humberto Benítez*), antes de iniciar un periplo que consta de 3 Partes y un anexo -por demás interesante- de fotografías. Primeramente, son extractos de un libro muy cotizado y (lamentablemente agotado) escrito por uno de sus amigos, el escritor *Fernando Benítez* (*Conversaciones con Carlos Hank González*). Podemos apreciar el inicio de su vida en su pueblo de Santiago Tian-

guistenco, su familia materna, sus orígenes y hay una anécdota cruda en la cual el profesor de haber acudido al llamado de un amigo militar -a un pueblo cercano a Tianguistenco- habría perdido la vida: la llegada de un tío materno y la negativa del permiso por su madre, le salvaron morir inmolado (Pp: 62, 63). También desmitifica algo que siempre le cuestionaron sus enemigos y opositores: su fortuna personal y aquello que le atribuyen, *Un político pobre, pobre político*, arguyendo que él inició al revés, para ser independiente en la política.

Le describe a Benítez los detalles de aquella, manifestando que todo empezó con una serie de préstamos que le hicieron algunos de sus amigos de la *República Ideal*, hasta llegar a ser un importante financiero y hombre de negocios. Llama la atención que el normalista deseara estar al margen del binomio política-negocios y eso se lo hizo saber en su momento a Gustavo Díaz Ordaz y José López Portillo. Encontraremos sus travesías como joven alcalde de la ciudad capital mexicana. O como responsable de los destinos de su entidad, dando énfasis a la educación, el desarrollo industrial y la agricultura; la actividad política y un rubro que lo hizo estar arraigado a su pueblo, a su estado y a la gente más humilde: las artesanías. Tras describirse estas tareas -plasmadas en un ambicioso Programa de Gobierno- hay dos apartados simbólicos: uno de autocrítica -“Balance de Gobierno”- y otro donde deja su herencia política, su *Pliego de Mortaja*, que se resume en tres máximas: 1) Cuidar el territorio mexicano; 2) Custodiar el agua; y, 3) mantener la Unidad política en la entidad¹ (Pp: 236-238).

¹ Estas mismas consignas fueron observadas por uno de sus sucesores: Norma Meraz, Arturo Montiel desde Atlacomulco. Testimonio del exgobernador del Estado de México, Temas de Hoy, México, 2011, pp. 118, 119.

La segunda parte narra los periplos y sucesos durante su campaña para gobernador del Estado, y en la cual fue auxiliado por sus colegas profesores, tanto de la federación como estatales, de marzo a junio de 1969. Este fragmento puede resultar muy ilustrativo para los políticos actuales, ya que es rico en vivencias y situaciones que le permitieron recorrer y conocer las demandas de lugares como Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl—que le debe mucho de su desarrollo urbano—, Texcoco, Acambay, Naucalpan, Jiquipilco, Tenochtitlán, El Oro, Temascalcingo, Aculco, Jocotitlán, Jilotepec, Zumpango, Tecámac, Ecatepec, Sultepec, Atlacomulco, Tenancingo, Chalco, Juchitepec, Tenango del Valle, Chapultepec, Oztoloapan, Texcalyacac, Valle de Bravo, Almoloya de Juárez, Villa Victoria, Tejupilco, Tlatlaya, Tilapa, Malinalco y otros municipios más; así como poblados de la entidad como Portes Gil, San Pedro el Alto, entre otros. La tercera parte, se desarrolla durante su función como Gobernador del Estado de México: sus mensajes políticos; su toma de protesta como ejecutivo estatal; así como cada uno de los seis informes de gobierno, los mensajes presidenciales por conducto del propio mandatario José López Portillo (durante el primero y sexto informes del tianguistenquense) o sus representantes y las contestaciones a los mismos, por parte del presidente-diputado del Congreso local. Por lo que toca al Anexo, se pueden observar fotos saludando al presidente Adolfo López Mateos, o como alcalde de Toluca y dando la diestra al gobernador Gustavo Baz; o vestido con chamarra y sombrero siendo testigas mudas las milpas del campo mexiquense. Reuniones, eventos, siendo testigo ante presidentes, inaugurando obras y en pose formal “en plena madurez” (P: 669). En todo el libro se denota la esencia del ideal Hankista: “gobernar es servir al pueblo” (P: 258).

3 “Carlos Hank González. Trascendencia y visión de una política contemporánea”

Cierra con broche de oro el tercer tomo de esta digamos, Serie dedicada al maestro de Santiago, cuya entrega se hizo en 2010 -Año del Bicentenario y Centenario- y consta de 383 páginas. Hay un prólogo (*Enrique Peña Nieto*), un estudio introductorio y las notas del coordinador de obra (los dos últimos por Humberto Benítez) previos al contenido de las conversaciones con Fernando Benítez, donde le habló de su papel como Regente de la Ciudad de México, su obra y vericuetos en tal puesto (los Ejes Viales aún perduran); algo que él denominó “Los siete pecados capitales” (que son una comparación con Estados Unidos, al referirse que la Ciudad de México centraliza siete de las más importantes actividades políticas, económicas y sociales, y en el país del norte, esas funciones están descentralizadas territorialmente, lo cual les traen más beneficios: pp: 37-39); o el tema de la inseguridad y la planeación urbana; la contaminación ambiental; el abasto y la recolección de la basura; y, un tema que causa escozor: el burocratismo.

Su paso como secretario de Agricultura, le dio una visión de “Hombre de maíz” y la relevancia del artículo 27 Constitucional. Hay una sección donde sus discursos y pensamiento se ha extraído para hacerlo su ideario, con temas como el servicio público y la confianza en él; la educación, seguridad y justicia social, servicios urbanos, presupuesto -un tema difícil-, y la importante organización vecinal en el Distrito Federal, que llevó su sello; la cultura, el turismo -tras su paso como secretario de Turismo-, el medio ambiente y la reordenación del parque vehicular del transporte público, entre otros temas. Su patriotismo se reflejó en algunos otros discursos siendo el encargado de los destinos del Distrito Federal. Hay un Anexo, presentando discursos alusivos a su octogésimo segundo aniversario de su natalicio -uno de su nieto: Alejandro Hank González-;

y la Sección de fotos, y de las fuentes que se consultaron para este tomo.

Colofón

Quisimos dejar para el final las “Cartas a mis hijos”, donde se pueden leer cuatro misivas que les dedicó a sus hijos (Carlos, Cuauhtémoc y Jorge) con motivo de su mayoría de edad (una cuarta a Jorge, años después) y que son de una emotividad y belleza que nos invitan a la reflexión profunda, mostrándonos una faceta importante de Hank: su humanismo y amplia cultura, hoy ajenas a los políticos.

Fuentes

- 1) Benítez Treviño, Humberto (Coord.), Carlos Hank González. Prototipo del culto a la amistad, Colección mayor, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Toluca, 2008.
- 2) Benítez Treviño, Humberto (Coord.), Carlos Hank González. Fuerza expresiva y vigencia de un gobierno innovador, Colección mayor, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Toluca, 2009.
- 3) Benítez Treviño, Humberto (Coord.), Carlos Hank González. Trascendencia y visión de una política contemporánea, Colección mayor, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Toluca, 2010.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2010-2013, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los temas abordados preferentemente serán sobre administración pública y ciencias afines, alineados a las siguientes líneas estratégicas:

- *Desarrollo municipal y federalismo.*
- *Planeación y prospectiva estratégica.*
- *Habilidades políticas, directivas y desarrollo humano.*
- *Innovación y competitividad gubernamental.*
- *Financiamiento sostenible.*
- *Gobierno electrónico.*
- *Responsabilidad social/ cambio climático.*
- *Transparencia y rendición de cuentas.*



- *Contralorías sociales y sistemas de participación ciudadana.*
- *Servicio civil de carrera.*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso o electrónico. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s);

obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

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

www.iapem.org.mx

Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



Contenido

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa



6 Cómo Beneficia a Municipios la Colaboración en Materia Fiscal
Cecilia Seiza Ortega

22 Participaciones Federales para Municipios en el Primer Semestre de 2011
Ana Isabel López Maguier

Armonización Contable



38 Sistema Contable Gubernamental
José Antonio Guerrero Muñoz

46 Medición de Avances Físicos y Financieros en el Uso de Recursos Federales
René Alejandro Herrera Jiménez

Administración de Ingresos



62 ¿Fueron Buenos o Malos los Ingresos Recientes de los Municipios?
Iber Neftalí Olivera Sánchez

Normatividad Municipal



74 Implicaciones del Juicio Sumario y en Línea para la Autoridad Fiscal Local
Fabiola D. Aguilar
y José Ángel Nuño Sepúlveda

Administración de Egresos y Deuda Municipal



88 ¿Por qué Usar la Gestión para Resultados?
Elio Alfonso Roca Azpeitia

Tributación Inmobiliaria y Catastro



112 Aumentar la Recaudación Predial: Reto de la Hacienda Municipal
Humberto Marones Hernández

Análisis de Finanzas Municipales



126 Predial Bajo y Poca Recaudación de Agua Impactan las Participaciones
Antonio Pérez Ángel

HACIENDA MUNICIPAL, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2011 3

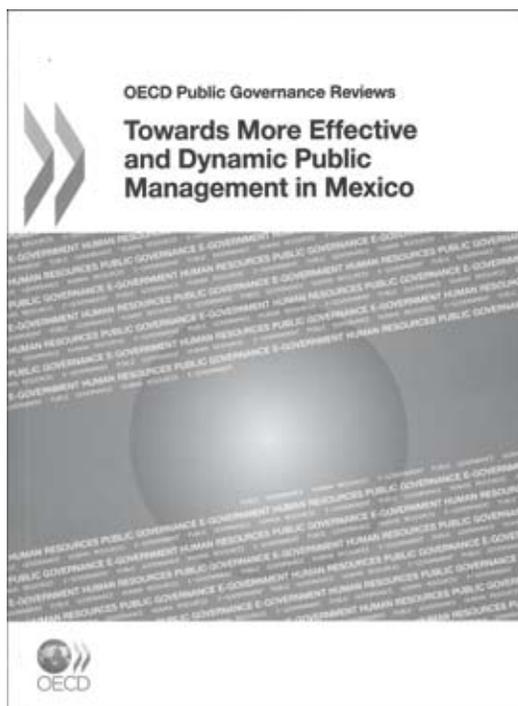


Table of contents **8**

Table of contents

| | |
|--|-----|
| Summary | 9 |
| Country Snapshot, Mexico | 14 |
| Executive summary | 17 |
| Strategic elements of good public governance | 19 |
| Contribution of the three public administration levels to good governance | 20 |
| Strategic conclusions on public administration reform in Mexico | 24 |
| Summary | 25 |
| Country Snapshot and Executive summary in French | 29 |
| Chapter 1: Regulatory leads government in Mexico: policies and framework | 47 |
| Introduction | 48 |
| Regulatory policy: their key elements and assessment, within the context of the OECD | 48 |
| Development of regulatory reform in Mexico | 52 |
| Evolution of the Guidelines of Administrative Regulation | 60 |
| Performance indicators of the administrative framework | 67 |
| Conclusions and key recommendations | 84 |
| Notes | 85 |
| Summary | 89 |
| Chapter 2: Leveraging e-government to find new approaches to old challenges | 91 |
| Background | 92 |
| The e-government context | 93 |
| E-government: objectives and achievements | 96 |
| E-government institutional and governance framework | 99 |
| Strengthening coordination and collaboration across levels of government | 100 |
| The National Interoperability Scheme | 106 |
| Measuring the government's digital maturity | 113 |
| Strategic development of e-government | 118 |
| The National System e-Mexico 2010-2014 | 124 |
| The digital economy strategy | 127 |
| Major e-government projects and initiatives | 132 |
| Maximising e-government projects' benefits | 132 |
| Reduction of administrative and substantive related regulations | 138 |
| Looking ahead: Strengthening new e-government services | 142 |
| Conclusions and key recommendations | 151 |
| Notes | 152 |
| Summary | 159 |

www.oecd.org/governance/revIEWS/2014/02/mexico.htm

■ **CONTENIDO**

Chapter 3 The challenges of professionalising public servants in Mexico.....341

Introduction.....342

The Mexican federal public administration.....342

The Professional Career Service System (SPC).....373

Towards a dynamic and fair Professional Career Service.....378

Towards a successful HRM reform.....348

Towards the dissemination of best HR practices.....287

Conclusion and key recommendations.....272

Notes.....279

Bibliography.....283

Tables

Table 1.1. Expected improvements in international indicators derived from PMU.....58

Table 1.2. Performance indicators of the administrative handbooks.....67

Table 1.3. Collaboration with regulators, integration of working teams for the creation of handbooks.....72

Table 1.4. Consultation periods for the handbooks.....74

Table 1.5. Number of agencies and internal control bodies (ICB) that provided feedback on each handbook.....75

Table 1.6. Update plan for the new administrative handbooks.....82

Table 2.1. Digital maturity of the Mexican public administration.....110

Table 2.2. Agencies' reporting to the FETIC.....120

Table 2.3. Key infrastructure projects.....124

Table 2.4. Public and common goods.....143

Table 3.1. Ministers of the federal public administration.....163

Table 3.2. Public servants in the federal public administration (2007).....163

Table 3.3. Employment under the General Employment Framework (GEF) in the central federal public administration (2006 and 2009).....356

Table 3.4. Occupied posts under the SPC by rank.....171

Table 3.5. Open competitions in the career service.....196

Table 3.6. France: IJME jobs in the *chèque de évaluation des politiques publiques* domain.....210

Table 3.7. Levels of work applicable to the SPC.....212

Table 3.8. Examples of fixed-term agreements or fixed-term duration of mandates in selected OECD member countries.....240

Table 3.9. HR professional standards in the UK Cabinet Office.....262

Table 3.10. Public administration reform challenges and possible policy tools.....263

Table 3.11. Towards a new paradigm for the Professional Career Service.....268

www.inecipe.org.mx/revista/inecipe/revista80septiembre-diciembre-2011

■ **CONTENIDO**

Figures

Figure 2.1. OECD broadband penetration and GDP per capita.....59

Figure 2.2. OECD fixed (wired) broadband penetration (per 100 inhabitants, net income) from 2000-2009, by country.....65

Figure 2.3. OECD fixed (including fixed wireless and satellite) broadband subscriptions per 100 inhabitants, by technology.....66

Figure 2.4. Handbooks with access to telephone, Internet and computers in OECD member countries.....86

Figure 2.5. Korea's signals of key government initiatives.....90

Figure 2.6. E-government institutional and governance framework in Spain.....100

Figure 2.7. Korea's interoperability results.....113

Figure 2.8. M-government objectives in Korea.....149

Figure 3.1. Employment in general government as a % of the labour force (2000 and 2009).....184

Figure 3.2. Employment in general government and public corporations as a % of the labour force (2000 and 2009).....187

Figure 3.3. Production costs as a % of GDP (2000 and 2009).....187

Figure 3.4. Percentage of central government employees aged 50 years or older (2000, 2002 and 2009).....198

Figure 3.5. Percentage of employees aged 50 years or older in central government and the total labour force (2009).....199

Figure 3.6. Percentage of senior positions in central government filled by women (2000, 2009).....170

Figure 3.7. Extent of delegation of human resources management practices to line ministries in central government (2010).....171

Figure 3.8. Distribution of employment between the central and sub-central levels of government (2009).....172

Figure 3.9. Change in the % of government staff employed at the central level (2000 and 2009).....173

Figure 3.10. Type of recruitment system used in central government (2005).....192

Figure 3.11. Relationship between type of recruitment system and delegation to HRM in central government (2005).....193

Figure 3.12. Comparison of career public service systems, 2010 (MEXO).....217

Figure 3.13. Frequently stated core public service values in OECD member countries, 2008 and 2009.....247

www.inecipe.org.mx/revista/inecipe/revista80septiembre-diciembre-2011





Índice

| | |
|---|----|
| Resumen ejecutivo | 3 |
| Capítulo 1. Marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno de México | 17 |
| Capítulo 2. Aprender del gobierno electrónico en México para encontrar nuevas soluciones a viejos retos | 70 |
| Capítulo 3. Los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México | 10 |

3

colofón