

Consejo Directivo 2010-2013

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Eduardo Gasca Pliego
VICEPRESIDENTE

Gilberto Cortés Bastida
José Alejandro Vargas Castro
Roberto Padilla Domínguez
María Elena Barrera Tapia
Alfredo del Mazo Maza
Ernesto Nemer Álvarez
Miguel Ángel Cortez Alarcón
Francisco J. Pantoja Salinas
Nelson Arteaga Botello
Eriko Flores Pérez
CONSEJEROS

Francisco Javier Funtanet Mange
TESORERO

Román B. López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Román B. López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Constanza Márquez Aguilar
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabría
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oscar Morales Torres
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© **Revista IAPEM**

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
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 2010)

Los trabajos que aparecen en esta obra 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

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El mundo actual se desarrolla en diversos contrastes que indican una nueva fase de problemas y demandas que sacuden la vida de los países con intensidad creciente. Los Estados se desenvuelven en medio de contradicciones entre su oferta de compromisos sociales y la estrategia de política económica que se orienta en lo fundamental a disminuir la distribución de los beneficios. Esta contradicción es fruto del desarrollo de la globalidad, la innovación tecnológica, los cambios en materia laboral y otros medios para llevar a cabo la formación de capital y la distribución de los excedentes económicos.

En el plano de las pensiones y las jubilaciones se encuentran los puntos más críticos y preocupantes del replanteamiento de los Estados en relación a los compromisos que tiene en la agenda pública. La idea de que el bienestar lo adopta el Estado por razones de balance y equilibrio sociales, da paso a la correlación de fuerzas que lucha porque no disminuya la intervención del propio Estado en ese punto, al adoptar políticas públicas reguladoras, no tanto de generación de los beneficios compartidos. En la actualidad, el rol del Estado es más restringido en materia de beneficios sociales y con ello se modifican las lealtades que antes se tenía por parte de los grupos que los recibían. La disminución de las ventajas sociales provoca reacciones contra los gobiernos. Prueba de ello son las protestas en el Reino Unido por parte de los sectores estudiantiles para que no se encarezcan los servicios educativos.



En la visión del realismo económico, los Estados tienen menos recursos y más compromisos, situación que viven de manera compleja en un contexto abierto, competitivo y con amplias relaciones asimétricas. Su desempeño responde a la lógica de la regulación, no tanto a la producción y distribución de los beneficios en favor de las personas, los grupos, las organizaciones y las regiones. Su tarea se orienta más a gobernar, no tanto a utilizar las instituciones administrativas con fines de ventajas sociales y equitativas. La transformación del Estado no es accidental ni coyuntural. Hay un nuevo patrón en la formación y acumulación del capital con base en la aceleración de la innovación tecnológica, el auge de la economía financiera y el fortalecimiento de los mercados de capital. Ello provoca cambios en los modos de vida que otrora tuvieron como elemento distintivo la regularidad de los beneficios a distribuir para contrarrestar las desigualdades sociales. En la actualidad, los Estados no tienen maniobra amplia -mando unipersonal, discrecional o peso burocrático- para incidir en el rumbo de los procesos que corresponden a la economía contemporánea. Ésta se rige por condiciones objetivas de vida relacionadas con el poder de los mercados, el desarrollo tecnológico, la ubicación de los actores institucionales en la estructura de la propiedad tanto públicos como privados, así como por la aplicación de políticas públicas con sentido de austeridad.

Hoy la agenda de los problemas públicos es más nutrida, mientras que los recursos son escasos. Esta situación ineludible obliga a que la tarea de gobernar

sea más compleja y exija mayor pericia, a fin de contrarrestar conflictos, riesgos e incertidumbre. Por ello el perfil de los Estados se orienta más por el camino de la regulación, la producción de bienes públicos, el estímulo a las externalidades positivas, las penalidades a las externalidades negativas, la protección del medio ambiente, el cuidado de la salud, el nexo entre educación, mercado, transparencia y la rendición de cuentas. Este arquetipo tiene validez en las condiciones mundiales del presente, aunado a la presión de los mercados en el renglón de las políticas públicas y de los grupos sociales que luchan de manera continua por la reivindicación de los derechos minoritarios -identidad de género- para que se reconozcan de manera formal en el orden constitucional y legal.

En consecuencia, los recursos públicos no alcanzan para atender y solucionar el aumento de las demandas que se originan en los distintos espacios públicos de la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles. Se procura en consecuencia, que tanto los agentes de la sociedad civil como los inversionistas privados, intervengan no sólo en el diseño de las políticas públicas, sino que tengan a su cargo el proceso de implementación, a fin de quitar presión fiscal, financiera y presupuestal a los Estados en materia de gasto burocrático y de los recursos materiales que se han de utilizar para su cumplimiento. Todo indica que los Estados contemporáneos centran sus recursos y capacidades principalmente en los bienes públicos -son indivisibles y no se niega su disfrute a nadie- no únicamente en el sentido material de los beneficios,

sino en el derecho que tienen los gobernados a gozar de sus ventajas como las carreteras, la seguridad, el orden jurídico, la defensa nacional, la justicia y el orden político.

Sin embargo, lo relacionado con las políticas distributivas con sentido social ha disminuido en razón del panorama mundial que se caracteriza por la escasez de los recursos. Un ejemplo de esta situación es el gobierno norteamericano que canaliza apoyos importantes al rescate de las automotrices, los bancos, las financieras y las arrendadoras de bienes raíces, generando a la vez, liquidez para quienes se endeudaron con las hipotecas.

En el caso europeo los problemas del Estado con las demandas sociales ha provocado la toma de la calle para luchar en favor de que el régimen de las pensiones y jubilaciones no sea eliminado porque se sustenta en lo fundamental en la tesis del bienestar universal y solidario. En países como Bélgica, España, Eslovenia, Grecia, Francia, Italia, Irlanda, Islandia, Letonia y Portugal se han adoptado programas de austeridad y emprendido reformas laborales encaminadas a desactivar las conquistas sociales con medidas que alientan la contratación individual y no la gremial.

Después de la crisis de Grecia que ha implicado ajustes duros en las condiciones de vida, los países de la Unión Europea han adoptado medidas preventivas y correctivas para evitar un mayor desastre económico. Algunos de ellos como Francia, han adoptado una política migratoria discriminatoria en contra de la

población gitana, a la cual han expulsado de su territorio para evitar que sean objeto del sistema de protección social. El recorte de los presupuestos públicos es la constante en un ambiente de fuerte conservadurismo financiero que encabeza el Fondo Monetario Internacional al amparo de que los Estados no pueden comprometer recursos que no tienen, ni gastar alegremente lo que tampoco disponen. Los riesgos de huelgas, paros y movilizaciones tienen un estado latente de estallidos y protestas que en cualquier momento se traduce en hechos efectivos. La austeridad como modo de vida se impulsa con políticas públicas que desestimulan el crecimiento económico y con ello se desanima la demanda de los consumidores para que la oferta de los bienes y servicios públicos no aumente.

La economía de la demanda -empleo, consumo, ahorro, inversión- en la visión de John M. Keynes es rebasada por la economía de la oferta -escasez de recursos, desestimar consumo, demanda, inversión pública- que fincada en el teorema de no gastar lo que se tiene para aminorar los desequilibrios fiscales y monetarios, se ha convertido en la bandera de la economía global. Un punto sensible en los tiempos actuales es que el desempleo aumenta. En el caso de España, se ubica en un 20 %, lo cual implica que es doble del que prevalece en la Unión Europea.

No menos sorprendente es que en Cuba se anuncia en días pasados que el Estado despedirá a medio millón de trabajadores de las oficinas gubernamentales. Contra todo pronóstico, Cuba ingresa al paquete de medidas restrictivas para cuidar y equilibrar sus

finanzas, en momentos que la economía no prospera, a pesar de la apertura gradual que se realiza con la llegada al poder de Raúl Castro.

México no es ajeno a los efectos desfavorables de la economía. Con base en el Reporte de Competitividad Mundial 2010 - 2011 del World Economic Forum (WEF) cayó del lugar 60 al 66, debido a los problemas de inseguridad y a los gastos que ocasiona para frenarlo (Excelsior, Dinero, 9/10/10). Incluso en el ambiente de restricción presupuestaria del país, la Secretaría de Energía no sólo ha incrementado ocho veces el precio de las gasolinas en 2010 y tiene previsto que el subsidio que la financia de enero a julio y que asciende a 52,000 mil pesos, se elimine en el futuro, debido a que el plan inicial para este año sumaba 35 mil millones de pesos. Esto implica que se destinaron 17 mil millones de pesos más para el subsidio de las gasolinas (Excelsior, Dinero, 9/10/10).

La tendencia apunta por la disminución de los recursos públicos canalizados al bienestar social, lo cual implica podar los compromisos con la agenda de los beneficios compartidos y orientados a mejorar la calidad de vida de la población. A ello debe agregarse que los fenómenos naturales le pasan la factura a las haciendas públicas de los Estados, debido a que la erogación de gastos no siempre previsible y mayúsculos, obliga a un mayor desembolso de los recursos públicos. En efecto, el impacto de los huracanes, los tsunamis, los temblores y los tornados es cada vez más destructivo, lo cual obliga a los Estados a destinar recursos a la población dañada,

disminuyendo la existencia de los mismos para asuntos del desarrollo y los procesos distributivos orientados a mejorar la calidad de vida. Es el caso de Pakistán y México que tienen zonas vulnerables en su naturaleza, que no sólo generan dolor, destrucción y desconsuelo, sino que obligan a la redistribución de los recursos escasos en medio de un ambiente de limitaciones financieras y presupuestales.

No menos importante en el caso de México es el aumento del desempleo que según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía indica que dos millones 687 mil habitantes no encontraron empleo al cierre del mes de octubre, lo que implica que 5.7 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que la salida de capitales fue de 14 mil 47 millones de dólares que obedece entre otros factores al “defectuoso” sistema judicial que permea a algunas entidades federativas, la falta de modernización de los procesos jurídicos y la inseguridad (Excelsior, Dinero, 26/11/2010). Estos datos reflejan que las condiciones de vida en el país son adversas, dado que inciden de manera importante en la disminución de la calidad de vida y en la caída del capital neto, debido al abandono del territorio nacional para ingresar a circuitos bancarios, financieros y monetarios en los cuales la certidumbre política e institucional es más vigorosa, lo cual favorece la salida de capital hacia bancos extranjeros hasta en un 26 por ciento.

Se abordan en este número temas contemporáneos relacionados con la planeación metropolitana como

política pública, la política contra la violencia de las mujeres, la teoría de juegos en los gobiernos locales, el liderazgo político y la gobernabilidad en el Estado de México, el Buen Gobierno en Zumpango, las fuentes alternas de financiamiento a nivel municipal e importancia de la organización en los procesos de gestión pública.

Contenido

Artículos	13
La planeación metropolitana integral como política pública: <i>Retos, oportunidades y lineamientos para su diseño y formulación</i>	13
<i>Lorena Anaya González</i>	
Un camino hacia la construcción de la política contra la <i>violencia hacia la mujer en México (1975-2006)</i>	47
<i>Denhi Rosas</i>	
Teoría de juegos aplicada a la actividad exterior de <i>cooperación descentralizada del gobierno local</i>	95
<i>Corazón Raquel Lozano González</i>	
La importancia del liderazgo político para lograr la <i>gobernabilidad democrática en el Estado de México</i>	125
<i>David Tapia</i>	
El buen gobierno en Zumpango en el modelo del <i>gobierno federal 2000-2006</i>	157
<i>Jaime Espejel Mena</i>	
<i>Misael Flores Vega</i>	
<i>Fermín Leonel Reyes</i>	
Fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo <i>municipal de los municipio de Toluca, Metepec y Calimaya del Estado de México</i>	187
<i>Jaqueline Liliana Reyes Hernández</i>	
Importancia de la organización en los procesos de la <i>gestión pública</i>	239
<i>Sergio Victor Ballesteros Mesa</i>	

Agenda Glocal	271
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	271
Numeralia	355
Análisis comparativo de valores éticos <i>Mtro. Pedro Aristeo Álvarez Maldonado</i>	355
Reseña de Libro	363
Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública. Administración pública en México <i>Mauricio Merino Guillermo Cejudo (Coordinadores)</i>	363
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	371
Revistas de interés	377

La planeación metropolitana integral como política pública: *Retos, oportunidades y lineamientos para su diseño y formulación*

Lorena Anaya González*

Abstract

La autora expone la necesidad de tener políticas públicas con alcance metropolitano que coadyuven a solucionar los problemas de la realidad compleja metropolitana que se vive en el país. Destaca el vínculo entre las políticas públicas y la prospectiva territorial, al formular una propuesta metodológica para el diseño y formulación de un plan estratégico de desarrollo metropolitano integral en el que se incluya los ámbitos geográfico, económico, social, estratégico, político - institucional.

Palabras clave: Estrategia, planeación, políticas públicas metropolitanas, prospectiva territorial y zona metropolitana.

The author sets out the necessity to have public policies with metropolitan reach that help to solve the problems of the metropolitan complex reality that is lived in the country. She emphasizes the bond between the public policies and territorial prospective, when formulating a methodological proposal for the design and formulation of an strategic, metropolitan and integral plan, in which the scopes are included in a geographical, social, economical and political-institutional way.

Key words: Strategy, planning, public policies, territorial prospective and metropolitan zone.

* Doctora en Política Pública y Maestra en Prospectiva Estratégica. Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Directora adjunta de Kybernan Strategos.

Introducción

En los últimos años el proceso de globalización ha dado lugar a cambios importantes en materia económica, política y social, que si bien en un inicio tuvieron un impacto nacional, han alcanzado el ámbito local; propiciando con ello transformaciones importantes en la dinámica urbana, en donde las ciudades y los centros urbanos han jugado un papel fundamental.

Hoy en día, existen señales que evidencian la necesidad de un cambio en las políticas públicas para el desarrollo de las ciudades, entre las que sobresalen: a) el entorno globalizado, la competencia es ahora entre ciudades y ya no entre los países, por lo que se deben llevar a cabo acciones concretas para que las metrópolis sean cada vez más competitivas y se posicionen globalmente; b) el cambio en la estructura socio-espacial, el cual ha dado lugar a la emergencia de nuevas tendencias en la distribución poblacional y en la expansión e integración de las ciudades; c) el papel protagónico de las ciudades, ahora las ciudades llevan a cabo nuevas funciones, son consideradas actores sociales complejos y multidimensionales, y tienen un mayor protagonismo en la vida política, económica, social y cultural de los países y regiones; d) los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, la descentralización de las funciones públicas ha otorgado nuevas responsabilidades a los tres órdenes de gobierno, particularmente al ámbito municipal; e) la nueva realidad urbana, hoy en día en México existen 56 Zonas Metropolitanas (ZM) las cuales involucran a 345 municipios a nivel nacional, concentran el 56% de la población total del país, el 79% de la población urbana y generan el 75% del PIB; f) la incertidumbre respecto el rumbo que están tomando las metrópolis, dada la competencia global, es necesario definir el rumbo de las metrópolis, de tal manera que sociedad y gobierno tengan

un objetivo común, se orienten las acciones gubernamentales y se pueda disminuir la incertidumbre generada por el futuro; y, g) la reconceptualización del papel de la ciudadanía en el desarrollo de las ciudades, la sociedad civil está tomando un papel activo en la toma de decisiones gubernamentales, participando como sujetos y no como objetos del desarrollo.

En el caso mexicano, a todo ello puede agregarse la pluralidad y alternancia política; así como la falta de políticas públicas con un enfoque metropolitano, las cuales sirvan como marco de referencia y propicien el trabajo conjunto y coordinado de los municipios metropolitanos, de tal manera que se establezcan proyectos y programas que den solución a las problemáticas inherentes a la compleja realidad de las metrópolis.

El objetivo del presente artículo es establecer lineamientos de política pública que sirvan de marco de referencia para los tomadores de decisiones, sobre el qué hacer hoy para construir un mejor futuro para las metrópolis mexicanas; futuro en el que se establezca un proyecto metropolitano, que favorezca el desarrollo sustentable y propicie el posicionamiento estratégico de las metrópolis, y que además considere e integre los diferentes ámbitos que se vinculan con la compleja realidad metropolitana.

Para ello, el artículo se divide en cinco secciones. En la primera se hace una reseña de la planeación del desarrollo y se evidencia el potencial del uso de la prospectiva territorial tanto para el diseño de políticas públicas, así como para la gestión pública de las metrópolis. En la segunda sección se presenta cuál ha sido la evolución de planeación del desarrollo en México, al ir de la Planeación Indicativa a la Planeación Estratégica, con visión de largo plazo. Posteriormente, se habla sobre el proceso de metropolización en México, demostrando la realidad

metropolitana en que se vive actualmente. En la cuarta sección, se hace referencia a la propuesta metodológica y se mencionan los factores clave a considerar en el diseño y formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral (PEDMI), a partir del cual se propicie la construcción de un mejor futuro para las metrópolis. Finalmente, se establecen lineamientos de política pública que coadyuvan al establecimiento de un PEDMI en el caso de las metrópolis mexicanas.

***Planeación del desarrollo y prospectiva territorial:
La importancia de la visión estratégica de las metrópolis***

Desde hace ya varias décadas, la planeación ha sido considerada como un instrumento para adecuar y racionalizar la toma de decisiones, ya que implica un proceso de reflexión a partir del cual se define qué hacer para pasar de un presente conocido, a un futuro deseado. La planeación, que en los años treinta se fundamentaba en la gestión empresarial y el control presupuestario, ha evolucionado hacia un enfoque de planeación estratégica creativa y participativa, en la que se presta mayor atención a la innovación y a los actores sociales. Como parte de este desarrollo, a partir de la segunda mitad del siglo XX la planeación estratégica comenzó a utilizarse como instrumento analítico y decisorio en el mundo empresarial, extendiendo su uso a la gestión pública.

A partir de los años ochenta el enfoque de planeación estratégica ha sido considerado para establecer el rumbo de las ciudades. Desde entonces, la planificación estratégica de ciudades, ha propiciado el establecimiento de proyectos de ciudad a largo plazo, que bajo una concepción global e integral, orienten las acciones para alcanzar la proyección futura de la ciudad. En este sentido, considerando que existe

un paralelismo importante entre la empresa y la ciudad, Fernández Güell define la planificación estratégica de las ciudades como:

“...una forma sistemática de manejar el cambio y de crear un mejor futuro posible para una ciudad. Un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que sobrelleva cierto riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (1997: 54).

Desde hace más de diez años, Fernández Güell señalaba que la planificación estratégica de las ciudades requería de una metodología estructurada que permitiera resolver los retos a los que se enfrentaba en ese entonces esta perspectiva de análisis. En esos años, los retos se vinculaban con cuestiones como la incertidumbre creada por el dinamismo del entorno, la creciente complejidad de los procesos urbanos, y la diversidad de agentes e intereses que intervienen en el desarrollo urbano (1997: 67). Sin embargo, con el paso del tiempo estos retos se han modificado, por lo que hoy en día los principales desafíos a los que se enfrenta este enfoque se refieren a: 1) incorporar la visión de futuro a través de la prospectiva; 2) seguir innovando con los instrumentos de análisis; 3) desarrollar una efectiva participación ciudadana en el proceso de planificación; 4) lograr la concurrencia con la planificación urbanística a nivel local y con otros planes sectoriales a nivel territorial; y, 5) establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación de los planes (2007: 22).

De manera paralela a la planeación, en los años cincuenta surge el pensamiento prospectivo como una disciplina que busca atraer y

concentrar la atención sobre el porvenir, imaginándolo a partir del futuro y no del presente. En los años cincuenta y sesenta, los estudios de futuro se enfocaban a predecir y pronosticar el cambio social; hoy en día, están orientados hacia la construcción colectiva del cambio. La prospectiva estratégica, caracterizada por su pensamiento holístico, sistémico y por su actitud proactiva, ha sido aplicada en diferentes ámbitos; no obstante, los estudios pudieran clasificarse en cuatro grandes áreas: prospectiva empresarial, prospectiva tecnológica, prospectiva política y prospectiva regional o territorial. Ésta última, vinculada con la generación de planes estratégicos metropolitanos en los que se ha establecido un proyecto integral de ciudad.¹

Al respecto, Borja y Castels señalan que un proyecto de ciudad² (metrópoli o región) basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática, ya que ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente; y por que permite reconstruir el sentido de ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos plantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia (2002: 165).

Es en este contexto, que reconociendo que la realidad metropolitana es dinámica, contradictoria, compleja, que en ella se producen

¹ En las ciudades que se ha dado un proceso de transformación urbana con visión de largo plazo, las principales determinantes han estado relacionadas con aspectos tales como: la toma de conciencia de la globalización económica, la concertación de los actores urbanos, el liderazgo local personalizado, la voluntad conjunta y el consenso ciudadano, así como el aprovechamiento de un evento internacional (Borja y Castells, 2002).

² La eficacia de los planes o proyectos a futuro dependerá de muchos factores, entre los que sobresalen: 1) la movilización de los actores urbanos públicos y privados; 2) el marketing de la ciudad; y, 3) la reforma política (2002:150).

desequilibrios y desigualdades crecientes, y que está fragmentada institucional y territorialmente; es evidente la necesidad de plantear un proyecto de ciudad a escala metropolitana, ya que se requiere de políticas integradas, que sean representativas tanto de los municipios como del conjunto de la ciudadanía. Una de estas políticas, se refiere a contar con un Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral³ que represente un esquema director coherente, que condicione la aprobación definitiva de planes locales, así como la cofinanciación de programas y proyectos por parte de los organismos regionales y estatales o en su caso, metropolitanos (Borja, 2004). Y es que el que una ciudad disponga de un plan estratégico, significa que es consciente de la necesidad de definir una estrategia, que intenta un diagnóstico y busca una orientación; además, que reconoce que para que pueda existir un verdadero proyecto de ciudad, es indispensable definir objetivos comunes entre las instituciones y los agentes económicos, políticos y sociales que operan en el territorio (Merino, 2004).

Una vez señalado lo anterior, es pertinente aclarar que así como la planificación estratégica busca complementar y no suplantar a la planificación tradicional; así la prospectiva territorial busca complementar a la planificación estratégica de ciudades, de tal manera que la utilización conjunta de estos enfoques permita integrar las diferentes actividades y asegurar un propósito y una dirección común, en la que la orientación a largo plazo, la visión integral y la participación ciudadana, jueguen un papel fundamental. Es aquí en donde la prospectiva territorial tiene su potencial.

³ En el caso específico de un Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral, el objetivo estratégico que se persigue es la “definición de una visión”. Para lograrlo, lo que se requiere es propiciar una movilización regional alta, así como desarrollar las habilidades de los actores locales para generar más información estratégica para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Cabe mencionar que además de los resultados formales de los ejercicios de prospectiva territorial, se generan procesos de aprendizaje relacionados con la construcción de capital social y la creación de redes que favorecen el surgimiento de una sociedad con pensamiento - acción estratégica (Espinosa y González, 2004: 13).

La prospectiva territorial es un instrumento que facilita la construcción de consensos y mejorar la gestión de las políticas públicas a través de evaluaciones y mediciones concretas respecto al impacto de las decisiones políticas en territorios focalizados; por lo que ésta debe ser vista como un enfoque que ayuda a identificar los factores de desarrollo local, para facilitar la incorporación al desarrollo global (Cervera, 2010). El enfoque de prospectiva territorial se ha empleado con éxito en diferentes países de Europa, Estados Unidos y América Latina.⁴ El factor común⁵ entre las diferentes experiencias, ha sido la vinculación de elementos tales como: anticipación, participación, networking, visión y acción,⁶ los cuales aseguran que las actividades prospectivas tengan una orientación a largo plazo, utilicen un enfoque interdisciplinario, identifiquen las relaciones existentes entre los diferentes factores y actores, se institucionalicen; y, empleen técnicas formales (FOREN, 2001).

⁴ Algunos de los lugares en que se ha aplicado prospectiva territorial son: Lyon y Limousin, Francia; Lombardía, Italia; Westmidland, Gran Bretaña; País Vasco, España; Irlanda; Iowa y Chicago en Estados Unidos; Río de la Plata, Brasil; Sonora, México; Valle de Sula, Honduras (Red FOREN, 2001).

⁵ Godet (1995; 2009) establece que los elementos fundamentales que deben incluirse en todo ejercicio prospectivo en el ámbito territorial son: la anticipación, la acción y la apropiación; los cuales pueden complementarse con la participación y el networking.

⁶ La anticipación se refiere a tener una actitud proactiva ante el futuro; por lo que es importante visualizar el futuro ideal de la metrópoli, para establecer acciones específicas en el corto plazo, que lleven a la construcción de ese mejor futuro que se desea alcanzar. La acción, se relaciona con el establecimiento de las estrategias que se van a seguir y las actividades específicas que se van a realizar, para lograr alcanzar ese futuro deseado; de tal manera que el ejercicio de planificación estratégica de las ciudades no se quede plasmado a manera de utopía, sino que éste se convierta en realidad. La apropiación, se vincula con la motivación y la movilización colectiva de los actores locales, de tal manera que se sientan parte importante del proyecto de ciudad y se involucren en la implementación de las diferentes acciones estratégicas definidas para alcanzarlo. La participación enfatiza la importancia de que en el proyecto de ciudad se involucre a los diferentes actores sociales de tal manera que no se vea como una imposición por parte del gobierno, sino como un proyecto consensuado en el que se busque el bienestar económico y social de todos los habitantes. Por su parte, el Networking se relaciona con la formación de nuevas redes sociales, que son las que van a legitimar las acciones y decisiones del gobierno, a través de la institucionalización de espacios sociales. (Godet, 1995; 2009).

La aplicación del pensamiento prospectivo en diferentes campos relacionados con el diseño de políticas públicas es viable, ya que tanto la prospectiva estratégica como sus herramientas, pueden ser utilizadas en el sector público para realizar estudios que involucren la identificación del futuro deseable; así como para determinar las estrategias necesarias para alcanzarlo.⁷ Además, dada la dinámica del entorno, ya no es posible realizar planes estratégicos desde una perspectiva clásica en la que se tenga una visión única, sino que es necesario contar con estrategias claras y planes contingentes basados en los escenarios posibles y probables; es aquí en donde la prospectiva produce su mayor beneficio. En este sentido, es importante reconocer que en el sector público lo que sobran son planes estratégicos y faltan los estrategias; situación que ha sido propiciada ya que la formulación no se acompaña de una implementación apropiada del plan. En donde el decaimiento de los planes estratégicos se debe frecuentemente a que en la elaboración del plan no participaron los responsables que se harán cargo de su implementación o a que no se informa suficientemente ni se explica la necesidad, conveniencia o importancia del plan estratégico para alcanzar un mejor desempeño o el cumplimiento de su misión pública (Aguilar, 2006).

Es aquí en donde el enfoque prospectivo se constituye como una alternativa estratégica y táctica para que la sociedad participe en el diseño y construcción de las políticas públicas; ya que una de sus premisas se relaciona directamente con la participación activa de los actores, y con lograr que éstos se apropien de los programas de gobierno, al sentirse parte del quehacer gubernamental (Miklos, et al, 2008). La

⁷ En el sector público, las estrategias suelen tomar forma de: a) iniciativas legales; b) iniciativas hacendarias; c) políticas públicas; d) iniciativas administrativas; y, e) proyectos de inversión (Aguilar, 2006: 308).

prospectiva ha sido reconocida como un instrumento privilegiado para contribuir con la comprensión de las dinámicas territoriales, en un contexto cada vez más marcado por la descentralización, la autonomía de decisión y la necesidad de cooperar; además, permite inculcar una cultura de la previsión y el debate colectivo acerca de los retos futuros y las decisiones presentes que de ellos se derivan, paso obligatorio para prever los cambios estructurales y las mutaciones profundas de los territorios (Godet, 2009: 78). Si bien los resultados de la prospectiva se reconocen como aportaciones valiosas para establecer prioridades en las iniciativas públicas, en la construcción de visiones de futuro, en la formación de redes, en la difusión de la educación y el conocimiento entre los principales actores, especialmente entre los responsables de las decisiones públicas⁸ (Fundación Eduardo Frei, 2005). Es importante reconocer que la incorporación del enfoque prospectivo al quehacer gubernamental, permite establecer políticas públicas dinámicas e integrales que respondan, en tiempo y forma, a los cambios generados por la dinámica global. Como se mencionó previamente, la prospectiva territorial es una herramienta útil para esbozar el futuro de las metrópolis, ya que los beneficios emanados de la incorporación de un enfoque sistémico, holístico e integral, permiten enriquecer los planteamientos de la visión territorial; y por tanto, del plan estratégico de desarrollo metropolitano diseñado para ello.

⁸ La utilidad de la prospectiva para con la gestión pública se relaciona con cinco funciones específicas: 1) la cognitiva, tiene como objetivo monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico y global, por lo que permite producir visiones e intercambiar conocimiento; 2) la decisoria, ya que provee insumos significativos para la toma de decisiones, favoreciendo la determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos; 3) la proyectiva, que estimula la imaginación para ampliar la gama de alternativas, por lo que ayuda a producir nuevas ideas y proyectos eficaces; 4) la educativa, la cual busca forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes-planificadores, por lo que desarrolla la capacidad de gobierno; y, 5) la organizativa, cuyo objetivo es promover sinergias y cooperación entre los actores y las redes sociales, de tal manera que propicia el compartir información relevante, legitimando la acción pública (Medina y Ortigón, 2006).

Finalmente, cabe mencionar que a pesar de que en América Latina se elaboran planes con horizontes entre 10 y 20 años, en la práctica los gobiernos siguen actuando por periodos y para dar respuesta a las contingencias del día a día⁹ (Massaris, 2002; citado por Miklos et al, 2008). Lo cual se constituye como un reto para el pensamiento prospectivo, ya que éste es ineficaz si no se acompaña de la estrategia y si no considera a los actores sociales involucrados; por lo que es necesario reconocer que es un proceso continuo que permite ir adaptando las estrategias a los cambios que se presenta en el medio ambiente, en la cual el involucramiento y movilización de los actores locales es un factor clave de éxito.

De la planeación indicativa a la planeación estratégica en México

En México, fue durante el sexenio de José López Portillo, 1976-1982, que se tuvo una gran actividad de planeación por parte del Estado; siendo uno de los cambios más importantes la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), como órgano central de planeación. Fue en este sexenio que se empezó a crear un Sistema Nacional de Planeación, mismo que se responsabilizó tanto de las normas, como de la metodología para la elaboración, aplicación y actualización de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales que buscaran el desarrollo económico-social del país. De igual manera, se formalizó institucionalmente el Sistema Nacional de Planificación Urbana con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual sería la encargada de

⁹ Aguilar establece que esto se debe a que los administradores públicos no tienen el tiempo ni la costumbre de pensar en el futuro de su comunidad, región o país, por estar preocupados y agobiados por las demandas, exigencias y responsabilidades de la gestión cotidiana (2006: 260).

formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos a nivel interurbano e intraurbano; así como de formular el plan nacional de desarrollo urbano.

Posteriormente, en el sexenio de Miguel de la Madrid 1982-1988, se le dio mayor importancia a la planeación económica, al crearse el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); a partir del cual el Estado buscaba:

“...impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país (mediante el compromiso) [...] de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular” (PND 1983-1988, citado en Méndez, 2008).

En México, fue durante el sexenio de José López Portillo, 1976-1982, que se tuvo una gran actividad planeadora por parte del Estado; siendo uno de los cambios más importantes la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), como órgano central de planeación. Fue en este sexenio que se empezó a crear un Sistema Nacional de Planeación, mismo que se responsabilizó tanto de las normas, como de la metodología para la elaboración, aplicación y actualización de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales que buscaran el desarrollo económico-social del país. De igual manera, se formalizó institucionalmente el Sistema Nacional de Planificación Urbana con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual sería la encargada de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos a nivel interurbano e intraurbano; así como de formular el plan nacional de desarrollo urbano.

Posteriormente, en el sexenio de Miguel de la Madrid 1982-1988, se le dio mayor importancia a la planeación económica, al crearse el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); a partir del cual el Estado buscaba:

Fue en este contexto que durante el sexenio se buscó consolidar el marco legal de la planeación incorporando a la Constitución General de la República el Artículo 25, que señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional; así como el artículo 26, que tipifica el ejercicio planificador. Dichas modificaciones fueron plasmadas en la Ley de Planeación de 1983, la cual especificaba la creación de unidades administrativas con funciones de planeación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (DOF, 1983 citado en Garza, 1992); además de que establecía la obligatoriedad de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; así como el establecimiento de líneas de acción, objetivos y políticas sectoriales, que se tradujeran en programas específicos, a implementarse en el corto y mediano plazo. Es por ello que se formularon e implementaron programas regionales, programas económicos y programas especiales; y, se publicaron doce planes estatales (Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas) y dos municipales (Guaymas, Sonora y la Cuenca del Coatzacoalcos, Veracruz); los cuales constituyeron un primer esfuerzo de algunos estados y municipios por participar en el proceso de planeación con el objetivo de que fuera integral (Méndez, 2008).

Aunado a lo anterior, en 1983 se dio inicio a un proceso de descentralización de las funciones públicas, el cual otorgó nuevas responsabilidades a los tres órdenes de gobierno. En la reforma municipal de febrero de 1983, se modificó el Artículo 115 constitucional con el

objetivo de reintegrar al municipio la gestión de los asuntos políticos y la planeación del territorio. Además, con la promulgación de la Ley de Planeación de ese mismo año, se establecieron las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional, y se especificó el ejercicio planificador; propiciando con ello la elaboración de Planes Estatales y Municipales, así como la posterior formulación de Planes Regionales y Planes Especiales.

En estos años, la medida más importante en relación a los asentamientos humanos, se refiere a la reforma municipal de febrero de 1983, en la cual se modificó el artículo 115 constitucional con el objetivo de reintegrar al municipio la gestión en los asuntos políticos y la planeación de su territorio; además de determinarse la canalización de recursos para estados y municipios, a partir de tres fondos federales: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Con base en lo anterior, considerando que uno de los principales problemas del país era la concentración económico-demográfica de la Ciudad de México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, establecía que la descentralización de la vida nacional era un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural del país, así como para ser una sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. (Poder Ejecutivo Federal, 1983, citado en Garza, 1992). A pesar de todos estos esfuerzos de planeación realizados, y de ser el sexenio en que más planes y programas se habían aplicado, la crisis económica siguió presente, por lo que los problemas en lugar de resolverse, se agravaron; propiciando de esta manera, la disminución de la calidad de vida de la población. Dada la crisis que se vivió en la década de los ochentas, se redujo la atención a las cuestiones urbanas y fue hasta inicio de los años noventa que surgieron tanto el Programa Nacional de Desarrollo

Urbano 1990-1994, como el Programa Nacional de Ecología 1990-1994 (Garza, 1992).

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, la Secretaría de Programación y Presupuesto siguió llevando a cabo planeación indicativa. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se consideraban programas regionales, planes estatales y municipales y programas especiales; sobresaliendo entre éstos últimos, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), enfocado al combate de la pobreza extrema. Posteriormente, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000, dada la fuerte crisis económica que se vivía en el país, en el PND 1995-2000 se hablaba de programas sectoriales y ya no de programas nacionales; además, la política económica se alejó de la planeación, y se obtuvieron resultados en los que se evidenciaba la ausencia de un desarrollo socioeconómico y sustentable, al presentarse bajas tasas de crecimiento y un incremento de la población marginada y en pobreza extrema (Méndez, 2008).

Fue a partir del año 2000 que se dio un nuevo enfoque a los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los cuales se empezaron a elaborar considerando un horizonte mayor al sexenio; por lo que sus planteamientos estaban orientados al largo plazo. En el sexenio de Vicente Fox, con el PND 2000-2006 se estableció la Visión México 2025 y con Felipe Calderón, en el PND 2006-2012, se planteó la Visión México 2030; lo que manifiesta la necesidad de planear estratégicamente, visualizando el futuro que se quiere para el país y actuando desde hoy para lograrlo.

Finalmente, se puede afirmar que la incorporación de una visión a largo plazo en los Planes Nacionales de Desarrollo representa un importante primer paso; sin embargo, un nuevo reto para la planeación en

México consiste en reconocer la necesidad latente de formular Planes Metropolitanos Integrales, que sirvan como marco de referencia para las ZM, de tal manera que se concentren y orienten los esfuerzos para dar respuestas integradas y no sectoriales a los retos económicos, políticos y culturales de nuestra época.

El proceso de metropolización en México

El proceso de metropolización en México cada vez toma mayor relevancia. Desde 1940 la expansión física de varias ciudades de México sobre el territorio de dos o más estados o municipios, ha dado lugar a la formación y crecimiento de zonas metropolitanas (ZM); las cuales han jugado un papel central dentro del proceso de urbanización del país.

En los últimos treinta años se han planteado diferentes delimitaciones de ZM, las cuales tienen su origen con los trabajos de Unikel (1976), y más recientemente se basan en los acuerdos del Grupo Interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); quienes en Noviembre del 2007 definieron una ZM como:

“... el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (2007: 21).

En el 2007, con base en información del II Censo de Población y Vivienda 2005, el Grupo Interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI delimitó 56 ZM en México; de las cuales 9 tienen más de un millón de habitantes, 18 entre 500 mil y un millón de habitantes y 29 menos de 500 mil habitantes. La totalidad de ZM involucran a 345 municipios a nivel nacional, concentran alrededor de 57.8 millones de habitantes; lo que representa el 56 por ciento de la población total del país y el 79 por ciento de la población urbana. Además, de que generan el 75 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Este año, las principales ZM a nivel nacional eran la ZM Ciudad de México, la ZM de Guadalajara y la ZM de Monterrey.

La transformación del perfil demográfico y económico de México hacia un carácter predominantemente metropolitano, ha propiciado la alta concentración de actividades productivas y el aumento en las tasas de población; lo que ha traído consigo implicaciones de política pública para los tres órdenes de gobierno, principalmente para el ámbito municipal. Lo anterior, dado que existe una creciente demanda de bienes públicos por parte de las sociedades metropolitanas; y por consiguiente una mayor necesidad de obtener más recursos financieros para ser erogados en el aprovisionamiento de estos bienes.

Es en este contexto que hace sentido el tener un Plan Estratégico Metropolitano que oriente las acciones coordinadas entre los diferentes gobiernos municipales, de tal manera que sea posible satisfacer de manera eficiente, eficaz y efectiva las demandas de la sociedad. Al respecto, el Grupo Interinstitucional señala que hay que reconocer que la planeación, la coordinación y la administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en: a) el patrón de organización espacial; b) el ordenamiento del territorio; c) la sustentabilidad de estos centros difusores del desarrollo; y, d) lograr

que la ZM sean económicamente competitivas. Esto último, dado que las metrópolis fungen como centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, por lo que representan una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social; la cual debe ser aprovechada, poniendo en práctica mecanismos de coordinación intermunicipal e intergubernamental, tales como el asociacionismo intermunicipal y la creación de consejos metropolitanos para el desarrollo económico y la competitividad (2007:12). En este sentido, Zentella (citado por SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007) señala que a pesar de todos los esfuerzos realizados por delimitar las ZM, las autoridades municipales no parecen haber tomado en cuenta la facultad de asociarse, por lo que el asociacionismo intermunicipal es una práctica poco frecuente en las ZM; precisamente en donde más se justifica un trabajo coordinado en materia de planeación urbana, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos. Por su parte, Sobrino (2003) establece que no obstante la cierta madurez del fenómeno metropolitano en México, el gobierno federal no ha creado un marco normativo suficiente para promover la planeación territorial desde una perspectiva metropolitana. Por su parte, Iracheta (2009) plantea que en México se debe reconocer la importancia de las aglomeraciones urbano-metropolitanas y definir una política integrada, de largo plazo y participativa; ya que de lo contrario se incrementa el riesgo de que los indicadores de desarrollo económico, habitabilidad urbana y gobernabilidad caigan. Es por ello que establece que para atender desde la política, la sociedad y el gobierno el fenómeno metropolitano, es necesario alcanzar tres objetivos: 1) tener una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza; 2) contar con estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos; y, finalmente pero no por ello menos importante, 3) llevar a cabo una planeación-acción de largo plazo e integrada (2009: 7-8).

Factores estratégicos en el diseño y formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral para las metrópolis mexicanas

Una vez evidenciada la necesidad de políticas públicas metropolitanas, así como el potencial del binomio política pública-prospectiva territorial para el establecimiento de un proyecto de ciudad; es fundamental considerar que para que la planeación metropolitana como política pública tenga los resultados esperados, es necesario ir un paso más allá y definir estrategias puntuales para enfocar los esfuerzos y coadyuvar al logro del futuro deseado para la metrópoli.

Aún y cuando no existe una metodología única para llevar a cabo ejercicios de prospectiva territorial,¹⁰ autores como Gabiña (1999), Mojica (2005), Cervera (2010) y Anaya (2010) han planteado diferentes alternativas; a partir de las cuales se pueden identificar tres etapas básicas: 1) contexto y diagnóstico estratégico; 2) diseño del futuro; y, 3) recomendaciones para alcanzar el futuro deseado.

Aunado a la diferencia entre metodologías, en el caso específico de la prospectiva territorial con un enfoque de visión territorial, los análisis se han centrado en diferentes aspectos. Por un lado, la Red FOREN establece que el Foresight Regional con este tipo de enfoque, debe considerar ámbitos tales como: geografía, economía, geopolítica y desarrollo humano (FOREN, 2001: 36). Mientras que Goux-Baudiment (2001) ha propuesto como los cuatro ámbitos de estudio: el político, el económico, el estratégico y el de inteligencia colectiva; y es a partir de ellos que enumera los resultados de la prospectiva territorial. Tomando

¹⁰ Espinosa y González (2004) establecen que en las diferentes ciudades o metrópolis en que se ha aplicado este enfoque se han utilizado metodologías en las que tanto las etapas como las herramientas utilizadas en cada una de ellas son similares; a pesar de que éstas han tenido que adaptarse a las condiciones propias de cada territorio.

en consideración la complementariedad de ambos planteamientos, la propuesta metodológica de Anaya (2010) establece que los ámbitos que deben ser considerados al llevar a cabo un análisis de prospectiva territorial con enfoque de visión territorial, son: 1) ámbito geográfico; 2) ámbito económico; 3) ámbito social; 4) ámbito estratégico; 5) ámbito político-institucional; y, 6) ámbito de participación social. En donde, los tres primeros corresponden a los pilares del desarrollo de los territorios; y los últimos tres, a aspectos transversales que inciden directamente en el mismo.

Las etapas a través de las cuales Anaya (2010) desarrolló su propuesta metodológica para vincular política pública con prospectiva territorial se detallan a continuación.

Paso 1. Diagnóstico estratégico de los ámbitos geográfico, económico, social, estratégico, político-institucional y de participación social

Elaborar un diagnóstico estratégico de la metrópoli bajo estudio, considerando las veintiséis variables vinculadas a los seis ámbitos propuestos desde la perspectiva de la prospectiva territorial.¹¹

¹¹ A partir del análisis de los casos de Barcelona, Curitiba y Montreal, referentes de la planeación metropolitana a nivel internacional, Anaya (2010) identifica que las variables a analizarse por ámbito son: **Ámbito Geográfico:** 1) ordenación del territorio; 2) transformación urbana; 3) manejo y conservación de recursos naturales; 4) movilidad urbana; y 5) prestación de servicios básicos. **Ámbito Económico:** 6) estrategia de Clusters; 7) alianzas público-privadas; 8) innovación y desarrollo; 9) competitividad y complementariedad económica; y, 10) estructura económica. **Ámbito Social:** 11) capital Humano; 12) calidad de vida; 13) cohesión social; 14) parques y espacios públicos; y, 15) vivienda. **Ámbito Estratégico:** 16) proyecto de ciudad; 17) marketing de la ciudad; 18) identidad local. **Ámbito Político-Institucional:** 19) cooperación intermunicipal; 20) coordinación intergubernamental; 21) marco normativo; y, 22) desarrollo institucional. **Ámbito de Participación Social:** 23) capital social; 24) redes de actores (networking); 25) apropiación; y, 26) mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Paso 2. Identificación de retos estratégicos

Llevar a cabo la aplicación del Análisis Estructural,¹² para que a partir del análisis de las influencias y dependencias entre las variables, se identifiquen aquellos retos estratégicos para la metrópoli bajo estudio, para los cuales es necesario establecer lineamientos de política pública con las acciones específicas correspondientes.

Uno de los objetivos detrás de la incorporación del pensamiento prospectivo a los planteamientos de la Planeación Metropolitana, se refiere a identificar los factores estratégicos que deben considerarse en el momento del diseño y formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral (PEDMI).

Para ello se llevó a cabo la aplicación de la herramienta prospectiva: análisis estructural (AE), considerando las mismas variables analizadas en la etapa previa de diagnóstico y con la participación de expertos. A partir de su aplicación, fue posible clasificar a las variables en función de su motricidad y dependencia;¹³ e identificar los retos estratégicos¹⁴ a los que se enfrenta la metrópoli respecto a la planeación metropolitana. De tal forma que se obtuvo información estratégica para la toma de

¹² El análisis estructural es una herramienta de diagnóstico que permite identificar las relaciones directas e indirectas entre las variables del sistema bajo estudio, calificando el grado en el que la ocurrencia de una influye en la otra (Godet, 1995).

¹³ Las variables motrices son aquellas cuya evolución condiciona más el sistema, mientras que las variables dependientes son las más sensibles a la evolución del mismo (Godet, 1995: 89).

¹⁴ Las variables de enlace, o retos estratégicos, se refieren a aquellas variables que por ser altamente influyentes y altamente dependientes, son muy inestables; por lo que cualquier acción sobre ellas tendrá una repercusión simultánea sobre el resto de las variables; es decir, son consideradas como variables estratégicas, ya que un cambio en ellas, dará lugar a la modificación de la dinámica global. Una característica distintiva de este tipo de variables, es que alrededor de ellas se da una lucha de poderes entre los actores relacionados, ya que a menudo entre los retos estratégicos se encuentran temas considerados un tabú (Idem).

decisiones, la cual deberá ser considerada al momento del diseño y formulación del PEDMI de cada ZM.¹⁵

En este caso, los retos estratégicos que es indispensable considerar al momento del diseño y formulación de un PEDMI y para las cuales es necesario establecer políticas públicas son: 1) proyecto de ciudad, establecimiento del rumbo de la metrópoli para afrontar los retos del siglo XXI, a partir de la definición de visión en el que se establezca el Escenario Ideal que se quiere para la ZMM al 2030; 2) vivienda, construcción de viviendas dignas, con mayor calidad de materiales, del espacio, flexibilidad de crecimiento de la unidad y con acceso a parques y otras funciones urbanas; 3) cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia a un colectivo, en función de las condiciones materiales, las relaciones pasivas, las relaciones activas, la inclusión social y la igualdad social; 4) calidad de vida, estado de bienestar integral de los individuos y la sociedad, en el que se satisfacen sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas; 5) redes de actores, alianzas, cooperación y colaboración entre grupos empresariales, sociedad civil organizada, gobiernos municipales y gobierno estatal; es decir, entre colectivos con capacidad de influir en el nivel local; 6) ordenación del territorio, contemplar el futuro de la metrópoli en el conjunto de su ámbito territorial, ordenándolo de forma unitaria y estableciendo prioridades de usos y actividades sobre el territorio; 7) transformación urbana, mejora de la imagen urbana y regeneración de espacios estratégicos; cambio del enfoque de ciudad a uno metropolitano; 8) marco normativo, leyes y reglamentos que consideren la realidad metropolitana; y, 9) manejo

¹⁵ Es relevante mencionar que en este caso, que lo que se busca es definir una visión territorial al 2030, lo ideal es considerar las variables estratégicas identificadas a partir del análisis de las relaciones potenciales, ya que de esta forma se integran en el análisis las relaciones que se darán eventualmente y que podrán influir en la metrópoli dentro de veinte años; por lo que además de confirmarse ciertas intuiciones de partida respecto a la importancia de cada factor, también es posible reflexionar sobre el resto de los resultados obtenidos.

y conservación de recursos naturales, uso y manejo sostenible de los recursos naturales de la metrópoli; dotación y conservación de los recursos naturales de la ZMM.

Paso 3. Generación de escenarios

Diseñar el futuro a partir de la definición de los cuatro escenarios posibles, delimitados en función de los principales retos a los que se enfrenta la planeación integral en el caso específico de las metrópolis mexicanas. De tal manera que visualizando el futuro, sea posible reflexionar sobre las acciones que deben llevarse a cabo en el presente.

Un aspecto que vale la pena enfatizar, es que el diseño y formulación del PEDMI se enfrenta a dos grandes retos: el tener una visión metropolitana y el mostrar un enfoque integral. Lo anterior, dado que una visión comprensiva de la ciudad metropolitana no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano tradicional. Por lo que la racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores, o en el ámbito municipal, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa y variable, y mucho menos de manera integral (Valenzuela Van Treek, 2006).

Anaya (2010), considerando estos dos grandes retos identifica cuatro escenarios posibles vinculados a la planeación metropolitana:

Escenario 1. Paso a paso, construyendo el futuro de la metrópoli, en el que se lleva a cabo la planeación metropolitana pero se mantiene el enfoque sectorial; Escenario 2. Grandes pasos para la construcción de un mejor futuro,¹⁶ en el cual se la Planeación

¹⁶ El Escenario 2 es el Escenario Apuesta, es decir, el escenario ideal que se quisiera alcanzar en materia de planeación metropolitana integral.

es metropolitana y tiene un enfoque integral; Escenario 3. Un paso para adelante y otro en el mismo lugar, la planeación se sigue llevando a cabo de manera no metropolitana, aunque con un enfoque; y, Escenario 4. Ni para atrás ni para adelante, todo igual... en el cual las cosas siguen como hoy en día, la planeación no es metropolitana y el enfoque es sectorial.¹⁷

Al respecto, Iracheta (2009) establece que para enfrentar el fenómeno metropolitano es necesario buscar un nuevo enfoque que lo atienda desde la política, la sociedad y el gobierno; el cual debe cumplir al menos tres objetivos: a) se requiere de una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza; b) se requieren estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos; y, c) es necesaria una planeación-acción de largo plazo e integrada. Además, plantea que la paradoja del desarrollo metropolitano exige una política de Estado hacia el territorio -desde una perspectiva regional y urbana-metropolitana-, integrando su ordenamiento a las políticas de desarrollo económico y social, de creación de infraestructuras y de sustentabilidad ambiental, como camino para alcanzar un desarrollo más armónico y equitativo (Iracheta, 2009: 35).

Paso 4. Lineamientos de política pública

En función de los retos estratégicos identificados y de los escenarios posibles definidos, establecer recomendaciones de lineamientos de política pública, así como de las estrategias mínimas necesarias que coadyuven al cumplimiento de los objetivos planteados por el proyecto de ciudad.

¹⁷ Para un mayor detalle respecto a los Escenarios planteados, ver: Anaya, 2010: 211-214.

Lineamientos de política pública vinculados al Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral de las metrópolis mexicanas

La recomendación de Lineamientos de Política Pública vinculados al Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral de las metrópolis mexicanas, se configura a partir de los retos estratégicos previamente identificados; los cuales se constituyen como el núcleo del plan desde el punto de vista de su desarrollo. Cabe mencionar que los presentes lineamientos buscan estimular la incorporación del pensamiento prospectivo en el quehacer político, de tal manera que las políticas públicas se diseñen desde una perspectiva integral, holística y sistémica; así como con un horizonte de largo plazo (Anaya, 2010: 215).

Lineamiento 1. Establecimiento de un proyecto de ciudad a largo plazo

Definir un proyecto de ciudad para la metrópoli, que delimite y oriente el futuro de la ZM para posicionarla como una metrópoli global sustentable al 2030; en el cual se considere e integre a los ámbitos geográfico, económico, social, estratégico, político y de participación ciudadana, y en donde los actores sean coautores del proyecto.

Bajo estas consideraciones, el conjunto de acciones mínimas necesarias, a fin de propiciar el establecimiento de un proyecto de ciudad a largo plazo en las metrópolis mexicanas son: 1) Crear, por mandato de ley, el Instituto Metropolitano de Planeación Integral, el cual sirva como instancia técnica del Consejo Metropolitano y sea el responsable de la planeación integral y de largo plazo de las metrópolis; 2) Definir una visión metropolitana integral, con un horizonte de al menos 20 años, en la que se consideren los ámbitos geográfico, económico, social,

estratégico, político-institucional y de participación social; 3) Establecer estrategias puntuales en las que se propicie la participación activa de los diferentes actores sociales como coautores del plan, de tal manera que sean corresponsables y se apropien del proyecto de ciudad a largo plazo; 4) Identificar a los principales actores vinculados con el diseño y formulación del proyecto de ciudad, de tal manera que se consideren las relaciones de influencia y dependencia existentes entre ellos al momento de establecer estrategias para su logro.

Lineamiento 2. Ordenación territorial metropolitana con un enfoque sustentable

Tomando en consideración que uno de los objetivos del milenio es propiciar el desarrollo sustentable, y que existe la necesidad latente de poner atención a este aspecto, resulta preponderante implementar una política conjunta de ordenación territorial, en la que además de considerarse a la ZM como un solo territorio, se favorezca el manejo responsable y la conservación de los recursos naturales.

A partir de ello se plantean las siguientes acciones mínimas indispensables para fomentar la ordenación territorial metropolitana con un enfoque sustentable; 1) Concretar una visión urbana-metropolitana compartida por los actores públicos, sociales y privados de la ZM en cuestión; 2) Dejar de lado el enfoque sectorial y evolucionar hacia una visión integral de la realidad urbana de la metrópoli, integrando la planeación de los asentamientos humanos con la planeación del desarrollo y la planeación ambiental; y, 3) Homologar la normatividad que ordena los usos de suelo de los municipios metropolitanos, coadyuvando a que la competencia por la atracción de inversiones sea entre las metrópolis y no entre los municipios metropolitanos.

Lineamiento 3. Transformación y regeneración urbana de la metrópoli

Establecer proyectos conjuntos para la recuperación de los espacios públicos, mejorar el paisaje, resaltar la belleza urbana y fomentar una ciudad limpia. Una de las estrategias vinculadas a este lineamiento se refiere a la recuperación y regeneración urbana del Centro Metropolitano.

Lineamiento 4. Establecimiento de leyes y reglamentos de alcance metropolitano

Es necesario reconocer la realidad metropolitana en las leyes y reglamentos de cada entidad federativa a la que pertenecen; ya sea actualizando, homologando o modificando el marco normativo que así lo amerite en su ámbito de competencia.

En función de lo anterior se establecen las siguientes acciones, como las mínimas necesarias para el establecimiento de leyes y reglamentos de alcance metropolitano: 1) Definir los ámbitos territoriales en donde es necesaria la concurrencia de la acción gubernamental; 2) Replantear la delimitación de las Áreas o Zonas Metropolitanas, según sea el caso, considerando la propuesta de delimitación del Grupo Interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI; 3) Establecer mecanismos institucionales y jurídicos que propicien la cooperación intermunicipal, y la coordinación intergubernamental para potenciar el desarrollo de la metrópolis.¹⁸

¹⁸ Autores como Iracheta (2009) y García Ortega (2009b) establecen que dichos mecanismos deben establecer la obligatoriedad de la cooperación, sin embargo desde la perspectiva propia de la autora, más que obligar a los municipios metropolitanos a cooperar, lo más importante es establecer reglas del juego claras e incentivos puntuales para propiciarlo.

Lineamiento 5. Fortalecimiento de las redes de actores

Establecer alianzas y generar confianza entre grupos empresariales, sociedad civil organizada, gobiernos municipales y gobierno estatal, creando redes de colaboración y cooperación institucional y ciudadana que trabajen corresponsablemente en el quehacer gubernamental.

El conjunto de acciones necesarias, a fin de propiciar el fortalecimiento de las redes de actores en las ZM, son: 1) Implementar un programa ad hoc para fomentar y lograr la apropiación del PEDMI de la ZM por parte de los actores políticos, económicos y sociales, a partir del cual se logre generar una identidad local y sentimiento de pertenencia del plan; 2) Establecer mecanismos de participación ciudadana acordes a la realidad metropolitana, a partir de los cuales se incentive la participación activa de los diferentes actores económicos, políticos y sociales y se potencien los beneficios emanados de trabajar en red; 3) Potenciar las redes de actores existentes, considerándolas e incorporándolas al proceso de planeación, de tal manera que su punto de vista se refleje en los planteamientos emanados del proceso.

Conclusiones y recomendaciones

Tal y como se ha planteado a lo largo del presente artículo, es importante recordar que la prospectiva no es planeación, no define política, y no reemplaza los procesos de planeación y toma de decisiones existentes; sino que complementa estas tres áreas incrementando su efectividad y generando información estratégica para la toma de decisiones, a partir de la cual es posible diseñar y formular lineamientos de política pública desde un punto de vista holístico, sistémico, teleológico, trascendental y participativo. Además, los resultados de la prospectiva territorial se

reconocen como aportaciones valiosas para establecer prioridades en las iniciativas públicas, en la construcción de visiones de futuro y en las diferentes decisiones públicas. No obstante, no hay que olvidar que todo estudio prospectivo es ineficaz si no se acompaña de la estrategia y si desde el momento de su concepción no se considera a los actores sociales vinculados con el desarrollo de la metrópoli.

Hoy por hoy, si lo que se busca es contrarrestar las áreas de oportunidad identificadas y potenciar las ventajas comparativas con que cuenta cada metrópoli mexicana, los actores económicos, políticos y sociales de las diferentes ZM deben tomar decisiones importantes. Por un lado, se debe definir si se dará ese gran paso al pensar más allá de la coyuntura del corto plazo y propiciar el establecimiento de lineamientos de política pública cuyo horizonte sea mayor al periodo administrativo correspondiente; de tal manera que se propicie el desarrollo de una cultura estratégica en la que se piense qué se debe hacer hoy para construir ese futuro anhelado. Y si la planeación debe seguir llevándose a cabo de manera poco coordinada, manteniéndose el enfoque sectorial que marca la normatividad actual; en donde los municipios metropolitanos establezcan cada uno sus propias metas aun y cuando su cumplimiento vaya en contra del beneficio de la metrópoli en su conjunto.

O si debe reconocerse que la dinámica metropolitana es muy compleja por lo que se necesita de políticas públicas integrales, participativas e innovadoras, que permitan definir un proyecto de ciudad al 2030, el cual guíe las acciones vinculadas con el desarrollo de los seis ámbitos propuestos desde la perspectiva de la prospectiva territorial. Bajo estas consideraciones uno de los primeros pasos a seguir se refiere a propiciar el establecimiento de los mecanismos institucionales correspondientes para coadyuvar al trabajo coordinado tanto entre

las instancias como entre los niveles de gobierno, así como entre los diferentes actores sociales vinculados al desarrollo de cada metrópoli mexicana...

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Anaya González, Lorena (2010, mayo), *Propuesta Metodológica para el Diseño y Formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Metropolitano Integral: Caso Zona Metropolitana de Monterrey*. Monterrey, N.L., México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Tecnológico de Monterrey.

Borja, Jordi (2004), *Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras*. Revista digital *El Café de las Ciudades*, 3-21. Recuperado: Abril 2009. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_21.htm

Borja, Jordi y Manuel Castells (2002), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, España: Taurus, Grupo Santillana.

Cervera Medel, Manuel (2010), El Análisis Prospectivo: sustento de la planeación. Visión de San Miguel de Allende al 2020. Seminario Latinoamericano de Formación Prospectiva, Ponencia, 26 marzo 2010.

Espinosa Cuervo, José Oswaldo y Hernando González Murillo (2004), Prospectiva Territorial Aplicada a los Departamentos de Norte de Santander y Casanare, Facultad de Administración de Empresas. Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospectiva, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Fernandez Güell, José Miguel (1997), Planificación Estratégica de Ciudades, Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Foren - Foresight for Regional Development Network, (2001), Chapter 07 - Catalonia 2010 (Spain), en: A Practical Guide to Regional Foresight. European Commission Research Directorate General, STRATA Programme, España: European Communities.

Fundación Eduardo Frei (2005), Prospectiva y Construcción de Escenarios para el Desarrollo Territorial, Cuaderno 3, Chile.

Gabiña, Juanjo (1999), Prospectiva y planificación Territorial. Hacia un proyecto de futuro, Alfaomega Grupo Editor.

Garza, Gustavo (1992), Desconcentración Tecnológica y Localización Industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

Godet, Michely Philippe Durance (2009), La Prospectiva Estratégica para las empresas y los territorios. Cuadernos del Lipsor. Serie de Investigación N° 10, París: Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR).

Godet, Michel (1995), De la Anticipación a la Acción: Manual de Prospectiva y Estrategia, Barcelona: Alfaomega Macombo.

Goux-Baudiment, Fabienne (2001), Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva territorial, IPTS Report, No. 59, Nov. 2001.

_____, **Integrantes del Grupo Interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI para la Delimitación de Zonas Metropolitanas (2007), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005, México.**

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2009), Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa.

Mendez Morales, José Silvestre (2008), Problemas Económicos de México, Sexta Edición, México, Mc Graw Hill, p.p. 407-467.

Merino Estrada, Valentín (2004), La Ordenación del Territorio de las Grandes Ciudades, en: Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible, José Millaruelo Aparicio y Enrique Orduña Rebollo (coord.), Argentina, Editorial Ciudad Argentina.

Miklos, Tomás, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo (2008), Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción, México, Limusa.

Mojica, Francisco J (2005), La Construcción del Futuro. Concepto y Modelo de Prospectiva Estratégica, Territorial y Tecnológica, Universidad Externado de Colombia.

Sobrino, Jaime (2003), Zonas Metropolitanas de México en 2000: Conformación Territorial y Movilidad de la Población Ocupada, Estudios Demográficos y Urbanos, septiembre-diciembre, número 054, México: El Colegio de México, p.p., 461-507.

Unikel, Luis (1976) El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras, México.

Un camino hacia la construcción de la política contra la violencia hacia la mujer en México (1975-2006)

Denhi Rosas*

Abstract

La autora explica cómo México registra evidencias de la violencia que se ha ejercido contra la mujer desde años remotos. Es en este sentido, un fenómeno que se presenta en la cultura e ideología del mexicano. Se han multiplicado sus efectos negativos que ha sido incluido en la agenda de los problemas públicos. El traslado del ámbito privado y doméstico a la esfera pública se impulso mediante debates, movilizaciones, la lucha en y por espacios antes no ocupados, a fin de colocar ese problema en la agenda de las decisiones públicas. Así, lo asuntos de la mujer se identifican en un primer momento, dentro de los grupos feministas que enarbolaron esta lucha. El gobierno tiene en este caso, un lugar importante en este camino, ya que posee los recursos no sólo materiales, sino políticos, económicos, de infraestructura y redes de intercambio para trabajar en la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia la mujer.

Palabras claves: Derechos feminismo, género, legislación y política pública.

The author explains how Mexico registers evidences of violence that has been exerted against woman from remote years. In this sense, a phenomenon that is present in the culture and ideology of the Mexican. Their negative effects have multiplied that have been included in the agenda of the public problems. The transition of the private and domestic scope to the public sphere was impulse by debates, mobilizations, the fight in and by spaces that were not occupied before, in order to place that problem in the agenda of the public decisions. As a result, the subjects of woman are identified initially, within the feminists groups that hoisted this fight. The government has, in this case, an important place in this way, since he owns the material resources, politicians, economic, of infrastructure and networks of interchange to work in the prevention, attention and eradication of the violence towards woman.

Key Words: Law, feminism, sort, legislation and public policy.

* Candidata al Doctorado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

México ha registrado evidencias de la violencia que se ha ejercido en contra de la mujer desde años muy remotos¹. Un fenómeno presente en la cultura y en la ideología del mexicano. Que si bien, no es algo natural, ha sido muy reciente su atención como un asunto público.

El poder trasladar el problema de la violencia, de su ámbito privado-doméstico al público se impulsó a través de serios debates, movilizaciones de mujeres, lucha en y por espacios antes no ocupados, así como un arduo trabajo para colocarlo dentro de la agenda de gobierno y su consecuente atención.

En el proceso de construcción, el planteamiento que origina “la cuestión de la mujer”² se identifica en un primer momento, dentro de los grupos feministas que enarbolaron esta lucha. Y en otras etapas, se presentaron actores interesados o circunstanciales, que van contribuyendo a la formación de la política en contra de la violencia hacia la mujer. El gobierno tiene un lugar importante en este camino, ya que posee los recursos no sólo materiales, sino políticos, económicos, infraestructura, redes de intercambio, etc., que posibilitan seguir trabajando en la construcción de la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia la mujer. Así mismo, los organismos internacionales impulsan desde los foros, encuentros, asambleas; instrumentos internacionales (convenios, protocolos, etc.) que son herramientas que posibilitan lecturas globales sobre la cuestión tratada; y que sirven de referentes para cada uno de los países.

¹ Para tener un panorama de la condición de violencia hacia la mujer y falta de derechos desde la época de los aztecas hasta las reformas de 1974 dentro del derecho civil, Carmen Lugo. La legislación familiar. En FEM, Vol. II, N° 7, 1979, pp. 24-35.

² Término amplio que asigna un lugar a las diversas reivindicaciones vinculadas a los derechos políticos, sociales y culturales de la mujer. En González Cristina. Autonomía y alianzas. El movimiento feminista en la ciudad de México, 1976-1986. UNAM, PUEG, México, 2001, p. 21

Violencia hacia la mujer: un asunto del movimiento feminista. Origen de la definición del problema y la demanda de atención pública

Contexto

El resurgimiento del movimiento feminista en México, posibilitó destacar asuntos como: el control de la fecundidad, aborto, familia, trabajo doméstico y opresión. Se trabajó en el sustento teórico, requisito para la argumentación del discurso y su incorporación al debate.

Existieron cuatro organizaciones que presidieron el movimiento feminista en México: Mujeres en Acción Solidaria (MAS), Movimiento Nacional de Mujeres (MNM), Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM) y La Revuelta. Los programas que elaboraron y les dieron sustento para su trabajo iban dirigidos hacia los planos educativos y jurídicos; que eran los ejes que consideraban conducirían a la plena igualdad jurídica, social y política de los sexos.

Dentro de la diversidad de demandas, tres se priorizaron: aborto libre y gratuito, combate a la violación y todo tipo de violencia contra las mujeres. En 1972, se expresó abiertamente el interés por atender el problema del aborto clandestino, en especial en los estratos sociales marginados. Existió una fuerte polémica al respecto e incluso en 1974 se insertó en el debate que tuvo lugar en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

Se formó la Coalición de Mujeres en 1976, cuyos grupos fueron: la Unión del Movimiento Nacional de Mujeres (MNM) y el Movimiento Feminista Mexicano (MFM). Reivindicaron con gran firmeza, el asunto del aborto y

operó como un elemento unificador del movimiento feminista (González, 2001; 142).

Sin embargo, el problema del aborto no tuvo el respaldo y el consenso esperado, existía grupos conservadores que se oponían a la argumentación y que dividían la opinión pública. Además, de la falta de convocatoria de las feministas para incorporar a otros sectores de mujeres en esta lucha; aún no existía un análisis integral sobre el problema, y la nula capacidad de diálogo con el gobierno. A diferencia del tema sobre mujeres violadas y golpeadas, que empezó a tener eco para su identificación y atención.

En 1979 comenzó a funcionar el Centro de Apoyo a Mujeres Violadas A.C. (CAMVAC), sustentado por algunos de los grupos feministas que conformaban la Coalición y en 1985 por el Colectivo de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC).

En su Declaración de Principios COVAC dice ser “una organización política que se plantea luchar prioritariamente contra el problema de la violencia hacia las mujeres, desde una perspectiva feminista, es decir, enfrentar la defensa de las mujeres contra cualquier manifestación de opresión moral, política, sexual, económica o social que contribuya a mantenerla en el atraso cultural y en el plano de inferioridad humana en que nos ha situado la sociedad” (Ibídem; 147).

Para cumplir con sus objetivos COVAC se propuso la capacitación por medio de conferencias, pláticas y talleres para enfrentar la violencia y en particular el problema de la violación y proveer ayuda médica de emergencia, psicológica y legal a mujeres violadas (Ibidem, p. 177) .

Entonces, el asunto de violencia se va presentando como una vertiente dentro del problema de violación. Se analizó la legislación civil de la familia y se fueron presentando los vacíos y desventajas presentes en la figura jurídica del matrimonio.

En consecuencia, el Movimiento Familiar Cristiano en México (-MFC- fundado en 1950), señaló el deber del Estado hacia el matrimonio. Priorizaba la familia como núcleo esencial de la sociedad, de ahí el compromiso de velar por la permanencia de la nueva unión y de proteger los derechos de sus integrantes.

Pero el movimiento feminista criticaba esta postura:

“El MFC se basa en una visión maniquea del mundo; concibe a la sociedad como un agregado de familias en la que los conflictos y sus resoluciones son de carácter moral y privado. La condición femenina y las relaciones entre los géneros se fundan en un biologicismo reduccionista, ahistórico e idealista, que justifica la división social del trabajo y el lugar subordinado de la mujer...” (Goldsmith y Marrero, FEM, 1983; ¹⁴).

El proceso empezaba a tener frutos, en los años ochenta se posicionaba un discurso más acabado y fundamentado sobre la violencia hacia la mujer; en la Revista FEM (a ocho años de fundada), se dedica un número completo sobre el problema de la violencia:

“Nos animó más el deseo de exponer la violencia que vivimos y enfrentamos, sin denunciarla solamente, aunque el hecho de desenterrarla implica abrir la puerta a algo que se niega con demasiada facilidad. Quedarnos en la denuncia significa vivir la violencia como víctimas solamente, y nosotras

emprendimos algo más difícil: conectar las distintas formas de violencia, dibujando sus rasgos sobresalientes, para enfrentarlas, y finalmente, mostrar que existen alternativas que nosotras mismas hemos construido y que son cada vez más importantes”(Presentación, año 8, N° 37 FEM, 1984).

Para este momento, ya se describían los tipos de violencia hacia las mujeres: violencia política ejercida por los gobiernos (institucional) y la violencia dentro de la familia. Se identificaba que “aceptar el rompimiento con el rol de víctima mediante la resistencia hacia los patrones de dominación y sumisión, es un paso radical en el exterminio del ciclo de la violencia” (Ortega, FEM, 1984-1985; 55)

Este discurso de no violencia se ve permeado por un contexto más amplio. Se caracterizó por la interacción y participación de las mujeres en los movimientos alternativos más importantes de esos años, feministas (de otros países), anarquistas, ecologistas y pacifistas.

Aunado al discurso emanado de los movimientos que se dan en el Cono Sur y América Central contra las dictaduras y que percibieron el uso de la violencia sexual como una forma de tortura hacia las mujeres. México lo podemos situar como un país que dio refugio y denunciaba dichos actos desde 1973.

Dentro de este panorama se formulaba las aristas de violencia hacia la mujer; era un problema social, familiar y que se institucionalizaba a través del poder establecido en todos los ámbitos de la vida social.

Se presentaron evidencias sobre la problemática, había denuncias de mujeres y niños maltratados que avalaban su carácter social y que no era un fenómeno marginal. Organizaciones de mujeres, crearon una red

de apoyo para las esposas maltratadas; brindaban soporte a través de la asistencia legal y médica hasta refugio. En pocos meses la demanda superó en mucho la disponibilidad de las casas, entonces, se pasaría a una lectura diferente, el gobierno tenía la responsabilidad de intervenir ya sea subsidiando los esfuerzos de las organizaciones feminista o creando su propia infraestructura de atención.

El periodo de gestación se puede evaluar como fructífera, ya que en esta lucha contra la violación y distintas formas de violencia contra las mujeres, el movimiento pudo cosechar algunos logros importantes, entre los que cabe mencionar: 1)pequeñas modificaciones en la ley; 2)aumento de las denuncias y 3)conocimiento y aceptación del problema por parte de sectores amplios de la sociedad (González, 2001; 194).

Se definió como un problema social; que no era privativo de una clase social, de una región territorial focalizada, de un grupo etario específico, de una cultura específica sino el común era ser mujer. Se presentó un discurso homogéneo dentro del territorio latinoamericano, Argentina presentaba su postura sobre el problema:

“En cada país, las soluciones a esta cuestión son diversas, de acuerdo a las características nacionales, y sobre todo, a la capacidad de recursos humanos y económicos con que se cuentan. Pero por debajo de estas diferencias, existe un problema común: el de despejar el terreno de prejuicios para que ese marco institucional preste la ayuda necesaria....”
(Amado, FEM, 1987; 19).

Las bases teóricas estaban más que sustentadas no solamente por mujeres mexicanas sino se fundía un frente común en la región latinoamericana, que ponían al descubierto la situación vulnerable

que vivía día con día las mujeres. Además, de la responsabilidad que el gobierno debía asumir, se requería infraestructura y una institucionalización para su atención.

El movimiento de mujeres presentó a sus gobiernos propuestas para la intervención, entre las que destacaron: la capacitación y sensibilización hacia los profesionales, servidores públicos, abogados, médicos, asistentes sociales, políticas, etc. Se propuso que dentro de la vigilancia policial existieran las “órdenes protectoras” que iban desde vigilancia exterior en el domicilio, restricciones para el agresor; la existencia de Instancia gubernamentales (Delegacias -en Brasil-) donde intervendría el poder judicial, así como la preparación de un registro de las denuncias.

En México, ya se había planteado como un asunto público,³ se analizó lo que hasta entonces se había elaborado jurídicamente⁴ en otros países, como parámetros de acción. Ya que existían enormes deficiencias, omisiones, lagunas jurídicas, etc., por ejemplo: la multa por malos tratos iban de cien a quinientos pesos. En la legislación penal el delito de malos tratos no existía, las lesiones se definían a través de las siguientes circunstancias: Art. 288: “Las lesiones comprenden...no sólo las heridas, escoriaciones sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deje huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa” (citado por Lugo, FEM, Año 11, Núm. 54, 1987; 16).

³ Para profundizar sobre el tema, referirse a Patricia Torre. Violencia en Casa, en FEM, Año 11, N° 54, junio de 1987, pp.13-15

⁴ Referirse al anexo 1

La postura del gobierno federal ante el problema de la violencia hacia la mujer en México

El gobierno dirige la vista hacia las demandas del movimiento feminista, las respuestas se irán imbricando en el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a este asunto. Y revelará la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (Aguilar, 2003; 27)

Existen causas históricas, ideológicas, políticas, económicas, sociales, culturales y constitucionales a través de los cuales se teje las condiciones que permitirán florecer la atención de cierto asunto. Además, se suman valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de la acción legítima, los inclina hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarias a otras.

Una vez definido el problema en la primera etapa, el tratamiento por parte del gobierno se comenzó a gestar. En la revisión de este proceso, se considerará que la elaboración de las opciones de una política es un arte, que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo; qué son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre “los medios manipulables y los objetivos alcanzables” (Aguilar, 2003; 235)

Es decir, la respuesta gubernamental no se fue gestando a la par de la labor emprendida por los movimientos feministas. Para 1976, El Movimiento Nacional de Mujeres (formado en la ciudad de México, 1974) y la Coalición de Mujeres Feministas ya habían planteado las causas del problema, habían colocado el asunto como público así como discutido los déficit en materia legislativa, médica, psicológica, de infraestructura -albergues-, e intentaron darle respuesta pero la demanda de las mujeres golpeadas sobrepasó las posibilidades con las que contaban.

Identificación del problema: decenio para las mujeres (1975-1985)

La administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) inicia con una crisis en el sistema económico, el “desarrollo estabilizador” había llegado a su fin. El desorden económico mundial también se manifestó en México con la rápida y desordenada elevación de los precios, la escasez de circulante y una fuerte tendencia al desempleo.

La respuesta a través del “desarrollo compartido”, tendiente a una mayor intervención estatal para crear un efecto de arrastre y estabilizar por un largo periodo la economía mexicana; se potenció el mercado interno incrementando para ello los salarios reales, intentó impulsar la exportación de productos manufacturados para revertir la tendencia negativa del comercio exterior.

Políticamente, Echeverría tenía una deslegitimación en su posición como gobierno, por lo que emprende acciones como: liberar algunos presos políticos, anunció la “apertura democrática” y segregó a muchos funcionarios del gobierno diazordacista. Este interés no se tradujo en un cambio real, se limitó a abrirle espacios periodísticos a la oposición política particularmente a la de izquierda. En la difusión plural de ideas desempeñó un papel destacado el periódico Excélsior, dirigido por Julio Scherer García. Sin embargo, al final del sexenio, el gobierno echeverrista intervino en la vida interna del periódico, molesto con las críticas que le habían hecho algunos editorialistas a Echeverría, y forzó la renuncia de Scherer (García, 2006; 170)

En política social se incorporó una concepción más amplia de pobreza, misma, que serviría para el propio diseño de las políticas de combate. La pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos

más marginados a la seguridad social. Se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, cuyas medidas eran: la construcción o ampliación de infraestructura física, el aumento de la cobertura de la seguridad social tanto en volumen de población atendida como en los servicios prestados, la incorporación de más municipios dentro de la cobertura del IMSS (Ceja Mena, 2004; 6).

Otro elemento importante fue el demográfico, en dos ámbitos. En lo internacional se pronunció, en el marco de las Naciones Unidas; a través de la Conferencia Mundial de Población en Bucarest en 1974, por una reducción de la población ya que se identificaba como un factor que contribuía al subdesarrollo.

En México se tomaron acciones para reducir el incremento de la población, uno de los primeros cambios fue la reforma a la Constitución al artículo 4º que establecería el derecho a la libre decisión de la procreación; se aseguraría la igualdad jurídica del hombre y la mujer y la protección legal para procurar el desarrollo de la familia.

La Ley General de Población aprobada en 11 de diciembre de 1973 y aparece publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1974. Su decreto de aplicación data del 17 de noviembre de 1976 (reglamento). A partir de 1977 se implementaron los programas, constituyendo la política de población (Zavala De Cosío, 1992; 181) La instancia encargada de planear todo lo referente a la política de población es el Consejo Nacional de Población (Conapo), un organismo público de naturaleza intersecretarial.

El objetivo expreso de la política poblacional fue la elevación de la calidad de vida, para lo cual se propuso influir en la dinámica de población a través de los sistemas educativos, de la salud pública, de

capacitación profesional y técnica; de protección a la infancia, así como la promoción de la plena integración de la mujer al desarrollo nacional (Jiménez Guzmán, 1992; 50). Colocar dichos asuntos dentro del mismo rubro, se da probablemente por la necesidad de que la mujer sea agente activo en los programas de planificación. (Pedrero Nieto, 1992; 191).

Eleanor Roosevelt, delegada estadounidense, propone a México ser sede del año Internacional de la Mujer -1975- primer evento en su naturaleza establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En la 1^{er} Conferencia Mundial del año Internacional de la Mujer, las Naciones Unidas proclamaron el período 1975-1985 como el “Decenio de las Naciones Unidas por la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz”. Se comprometió la ONU a procurar la aplicación de las resoluciones con el fin de acabar con la marginación y desigualdad femenina, ya sea a través de la expedición de ordenamientos jurídicos o con el apoyo a las acciones del movimiento femenino en sus respectivos países.

México no incorporó las demandas de los movimientos feministas y se constriñe a realizar solamente algunas reformas constitucionales. Aunque en esta coyuntura el Movimiento Nacional de Mujeres enarbola el tema del aborto como bandera de lucha, como segundo objetivo era la lucha contra la violación y en tercer lugar, las mujeres golpeadas.

La administración de José López Portillo (1976-1982) decidió aprovechar los yacimientos petrolíferos, ya que en el mercado internacional los precios estaban en ascenso. La política gubernamental pretendió continuar con el mismo modelo de desarrollo, empleando la riqueza

petrolera para subsidiar la industria, sustituyendo la contribución que la agricultura había cesado de proporcionar desde fines de la década de los sesenta. Existió una dependencia económica al recurso natural del petróleo lo que propicio una falta de administración, la existencia de un déficit fiscal agravado por la sobrevaluación del peso, traducido a un sensible desequilibrio en la balanza de pagos. El hecho que desafortunadamente vino a empeorar la situación fue la creencia de que los precios del petróleo seguirían en aumento, lo que sirvió de justificante para que el gobierno incrementara el gasto público (World Bank Staff, 1980; 8). La creencia resultó un fracaso, en el último tercio de 1981 el déficit fiscal alcanzó la cifra del 14.1 por ciento del PIB y en 1982 la situación se convirtió en una crisis insostenible.

México solicitó un convenio de facilidad, en el que el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo apoyara otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la crisis económica, fungió en carácter de aval para que el país nuevamente fuera susceptible de crédito internacional

En el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982 se diseñó una política social que hacía especial énfasis en la creación de empleos y en la consecución de “mínimos de bienestar”. Se formularon programas focalizados orientados al fomento tanto de la producción como del consumo y a la asistencia directa de los grupos desfavorecidos. Destacaron el Programa Nacional de Empleo, el Sistema Alimentario Mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, continuación del Programa Integral de Desarrollo Rural, los Programas Nacionales de Alimentos y Nutrición, el Programa Nacional de Orientación Familiar, el Programa Nacional de Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, el Programa de Vivienda Progresiva y el Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición. El gobierno trató de evitar la devaluación vía

deuda externa, en el último año adquirió 20 millones de dólares, el equivalente de toda la deuda mexicana hasta 1976. Redujo los gastos públicos con objeto de disminuir el déficit gubernamental. Sin embargo, se devaluó la moneda y existió fuga de capitales.

La pobreza se concebía como un fenómeno predominantemente rural y para ello se atenderían a las comunidades dispersas en las zonas desérticas, pantanosas y montañosas del país.

Existía una crisis nacional aguda, enfatizándose un derrumbe político del sistema centralizado y del modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones que habían sido construidos cuarenta años antes, desde Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Miguel Alemán (1946-1952).

En materia demográfica se buscó intensificar los programas de planificación familiar, del área de salud materna infantil, de educación de la población, de educación sexual y de comunicación e información. Se trataba de llevar estas acciones y reforzarla con programas sectoriales, de desarrollo urbano, regional, de empleo, desarrollo agropecuario y fiscales.

En 1979 el gobierno mexicano participó en la II Conferencia Regional de Integración de la Mujer en el Desarrollo y en 1980 en la Conferencia Internacional: Igualdad, Desarrollo y Paz realizada en Copenhague, Dinamarca. Con las resoluciones aprobadas en estos actos, se formuló -a través del Consejo Nacional de Población- el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) a fines de 1980. Con el PRONAM se completó la estructura programática, por medio de la cual, se aplicó la política de población en el sexenio 1976-1982 (Pedrero Nieto, 1992; 193).

Este Programa significó un importante avance, al proponer un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de la mujer.

En tanto, el movimiento feminista había logrado definir el problema de la violencia a través de enunciar los tipos de violencia que pesaban sobre las mujeres; se estudió el ciclo de la violencia; se organizó una red para las esposas maltratadas que incluía desde asistencia legal y médica hasta refugios. Estos avances acercaron la sensibilización gubernamental de manera incipiente y su respuesta e intervención fue el apoyo brindado a las organizaciones feministas.

Al concluir el Decenio de la Mujer (1975-1985) las feministas evaluaron al gobierno. El incumplimiento fue la resolución, no se habían llevado a cabo recomendaciones nacionales e internacionales para realmente, integrar a la mujer al “desarrollo nacional”. “Seguimos sumidas en relaciones patriarcales que nos ponen obstáculos para avanzar en el camino de nuestra liberación. Esto se agudiza por las condiciones en las que viven nuestros pueblos, afectados hoy por la más grave crisis económica mundial del capitalismo” (FEM, 1986; 15).

A finales de la década de los ochenta, el gobierno si bien daba una incipiente apertura a la participación de la mujer en el gobierno: “ el 93% de las altas responsabilidades en el aparato político corresponden a los hombres; de aproximadamente 2 500 ayuntamientos en el país, hay 63 presidentes municipales (correspondiéndole el 2.5% de participación pública a la mujer); de 16 delegaciones políticas, 3 son ocupadas por mujeres (18.75% del total); sólo dos subsecretarías de Estado (SEP y SPP) las atienden mujeres (3.5%)” (FEM, N° 66, 1988; 9) calificándose de casi nula.

Se acentuaba la crisis del 82, gracias al crecimiento de las tasas de interés cobrado por los bancos. La premura por obtener financiamiento y las mismas condiciones del mercado internacional de capitales obligó al gobierno a contratar préstamos con una tasa fluctuante y no con una tasa fija, para 1982 la tasa de interés que cubría México había llegado alrededor del 20%. La combinación de bajos precios de los productos de exportación y de las altas tasas de interés desencadenó la crisis. El auge petrolero palió el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, aunque en el fondo existía una resistencia al cambio, prueba de ello fue no ingresar al Acuerdo General de Aranceles (GATT) que implicaba la apertura de la economía mexicana hacia el exterior.

En su último informe de gobierno en 1982, López Portillo anunció la nacionalización de la banca y el establecimiento del control de cambios. Pese a ello, la economía de México era dependiente a los organismos financieros internacionales.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) asume el gobierno, la crisis económica era un hecho innegable. Por lo que solicita a los bancos internacionales reestructuraran los pagos. El Fondo Monetario Internacional demandó de inmediato (FMI) “modernizar” la planta productiva del país, proveyéndola de alta tecnología para poder ser competitivos a nivel internacional; esto significaba una incipiente construcción a la apertura comercial hacia el exterior.

Ante la crisis en la balanza de pago se sumó la caída de los precios del petróleo; en 1985, actuó el gobierno imponiendo acciones restrictivas en la política fiscal y monetaria, devaluando el tipo de cambio controlado. Acompañando estas acciones de una liberación comercial lo que ocasiona una desaceleración económica; además de que no se obtendrían más recursos del exterior.

Se definió como una política central de nivelación de las finanzas públicas, procurando garantizar el pago puntual de la deuda externa y sus intereses. Para disminuir egresos, adoptó una política de austeridad en el gasto público, que comprendía dos puntos: disminución en el gasto productivo y social, disminución de los subsidios, venta de empresas públicas.

Se elevaron los precios de los bienes y servicios de las empresas paraestatales y se redujeron los subsidios al consumo de la tortilla, la leche, etc. Para las empresas continuaron subsidios como: el aprovisionamiento de energéticos baratos, entre 25% y 40% más bajos que en Estados Unidos; y el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) a través de éste se congeló el tipo de cambio al cual las empresas privadas pagarían sus deudas en dólares; la diferencia entre este tipo de cambio y el real, el del mercado, lo cubriría el Estado (González Gómez, 1991; 195).

El panorama era desalentador. Se devaluó el peso en 46%, concurrió la inmoderada expansión del gasto y un incremento de la deuda externa pública, de 6 mil millones de dólares a 84 mil millones de dólares, lo cual dio lugar a la decisión de recortar áreas y empleados, con el consiguiente descontento de los sectores medios de la sociedad y al llamado Pacto de Solidaridad Económica (García y Figueiras, 2006; 26). Su objetivo era reducir los salarios para reducir la demanda y contener el alza de los precios. Esta austeridad se aplicó a los salarios.

De representar el 40% del PIB en 1982, pasaron a cerca del 28% en 1986. Para 1988 la pérdida del poder adquisitivo del salario real llegaba al 60% en comparación de 1976 (González Gómez, 1991; 195).

El Estado adelgazó, privatizó, liquidó o fusionó un gran número de empresas paraestatales. En el inicio del sexenio habían más de 1,100, para 1988 quedaron 500 (González Gómez, 1991; 195).

El Programa Nacional de Población 1982-1988, se planteó como meta oficial alcanzar una tasa de crecimiento del 1.9% en 1988, de manera de acercarse al 1.0% en el año 2000, tal como lo programó en 1977.

Los programas específicos más importantes de este periodo son:

Programa Nacional de dinámica y distribución de la población, en atención a los movimientos de población en el territorio nacional, a través de un enfoque regional y de sistema de ciudades.

Programa Nacional de planificación familiar, que comprendió los subprogramas de servicios de salud, de información y educación, de comunicación social en apoyo a la planificación familiar.

Programa Nacional de educación de población, que incluyó acciones relacionadas con la elaboración de contenidos y métodos educativos.

Programa Nacional en materia de población para la familia, comprendía acciones de desarrollo social y cultural, como apoyo a la integración familiar en grupos de población prioritarios.

Programa Nacional de acción para la integración de la mujer al desarrollo, que incluiría actividades permanentes de análisis y evaluación de información demográfica; estimaciones y proyecciones de población; diagnóstico sociodemográficos temáticos, regionales, estatales y municipales con instituciones

académicas. Tuvo como objetivo promover la plena integración de la mujer en el proceso económico, político, social y cultural del país, en igualdad de condiciones con el varón.

Programa Nacional en materia de población para los indígenas, trataría de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Programa Nacional de investigación sobre población y desarrollo, con el propósito de promover y orientar la producción, difusión y aplicación de la información y el conocimiento sobre los fenómenos poblacionales y sus interrelaciones con el desarrollo económico y social. (Jiménez, 1992; p. 83-84)

En cuanto al Programa Nacional de acción para la integración de la mujer en el desarrollo, que tuvo como base las modificaciones legislativas ya emprendidas en 1974 y que facultó al Consejo para promover la integración. Asimismo, se partió del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio, en el que se señalaba “ es preocupación constante de esta administración, ofrecer a las mujeres iguales oportunidades en todos los aspectos de la vida nacional” Sin embargo, en las acciones registradas por del Consejo sólo encontró una reunión nacional en la que participaron 360 mujeres y que se llevó a cabo en 1983. (Jiménez Guzmán, 1992, p. 90).

Durante todo el sexenio, el movimiento urbano popular se caracterizó por su presencia, movilidad y crecimiento. Las organizaciones integrantes de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) participaron en paros cívicos nacionales. Aparecieron otras organizaciones populares con fuerte presencia femenina.

Como consecuencia del sismo de 1985, se vislumbró la situación tan precaria en la que habían laborado por años las costureras, resultado de la corrupción de los sindicatos a los que estaban afiliadas. Como respuesta a la opinión pública, el gobierno registró el sindicato “19 de septiembre” de las costureras.

A raíz del sismo miles de damnificados demandaban vivienda y servicios al gobierno, se organizaron y formaron organizaciones como la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, la Unión de Vecinos y Damnificados 15 de Septiembre (UVyD) y Asamblea de Barrios.

En el ámbito político se había avanzado en la reforma política iniciada en 1977 a través de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Fue una vía importante de participación de la entonces disidencia, se legalizó el Partido Comunista Mexicano.

En 1986 se transforma en el Código Federal Electoral. Este código eliminaba el proceso de insaculación para elegir a los funcionarios electorales de mesa directiva de casilla, comité distrital y otros a quienes se designaba de manera directa; eliminaba la posibilidad del registro condicionado al resultado de las elecciones; conservaba la distribución de los recursos. Para 1988 existían ocho partidos con registro, el objetivo era legitimar el sistema mediante los partidos (García y Figuietas, 2006; 26). Se crea el Frente Democrático Nacional (FDN).

Había una demanda de democratizar el país, un proceso que no solamente tendría que basarse en la transición electoral sino cambiar el mandato constitucional e institucional que implicaba un gobierno democrático (Aguilar, 2004; 17).

Así, concurrieron intelectuales a darle respuesta a los problemas nacionales; algunos de ellos provenían de las filas del marxismo, o que criticaban la estructura estatal, otros venían de movimientos sociales antigubernamentales, otros eran economistas cada uno con posturas de cómo armar un país democrático y que en el fondo se trataba de darle respuesta a los gobernantes de los resultados tan atroces para la economía, corrigiendo el proceso decisorio para evitar caer en los mismos errores; proporcionándole al gobierno la información adecuada para analizar los obstáculos para los planteamientos de los problemas sociales, la ponderación de sus opciones y la asignación de los recursos (Aguilar, 2004; 17-19).

Las mujeres incrementan su participación en un correlato de la realidad compleja. Al inicio de la década de los ochenta se observa una recomposición del movimiento feminista y el trabajo de mujeres, donde algunos grupos tienen una destacada participación política y una capacidad de convocatoria considerable.

La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, CONAMUP, en su IV Encuentro Nacional definió a las mujeres como la columna vertebral del movimiento. Cuando el movimiento feminista vivía un tiempo de reflujo, en noviembre de 1983, se realizó el I Encuentro Nacional de Mujeres del Movimiento Urbano Popular, y por primera vez, sin la dirigencia masculina al frente, las mujeres sacaron a la luz sus problemas y llevaron el ámbito privado a la discusión pública. El 8 de marzo de 1984 convocaron a cientos de mujeres colonas que se manifestaron como sector, demandaron el control de precios a los artículos de consumo básico.⁵

⁵ <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/mexico/orga-1.htm>, Alicia Martínez. Organizaciones sociales de mujeres.

A finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se abrió la coyuntura electoral con motivo del cambio de los poderes federales. La presión por una modificación integral en materia de delitos sexuales les continuó. El discurso antiviolencia se volvió visible para los políticos de todos los signos; junto con el tema de la seguridad ciudadana apareció en los programas de campaña de varios candidatos a la presidencia de la república en 1988 (González Ascencio, 1995; 2).

La sucesión presidencial de 1988 estuvo marcada por un contexto nacional en crisis, el abandono del PRI de un proyecto nacionalista incitó a una corriente que criticaba el nuevo modelo económico y exigía la democratización del partido oficial. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS), ex gobernador de Michoacán y Porfirio Muñoz Ledo. Ex presidente del PRI, salieron del partido oficial y fundaron la Corriente Democrática.

La Corriente Democrática ingresó al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Cuauhtémoc Cárdenas fue postulado como candidato a la presidencia. Se adhirieron otras fuerzas políticas: el Partido Popular Socialista, el Partido Frente Cardenista de los trabajadores (PFCRN antes, PST) y el Movimiento al Socialismo (MAS). Los tres partidos registrados constituyeron el Frente Democrático Nacional (FDN) (González Gómez, 199;, p. 209).

Por parte del PRI, se promovió la participación de seis precandidatos, secretarios del gobierno de MMH: Manuel Bartlet Díaz (Gobernación), Miguel González Avelar (Educación), Alfredo del Mazo (SEMIP), Ramón Aguirre (DDF), Sergio García Ramírez (Procurador General) y Salinas de Gortari (Programación y Presupuesto).

Con el PAN, designaron a Manuel J. Clouthier como candidato a la presidencia. EL PMS postuló a Heberto Castillo. El PRT a Rosario Ibarra y el PDM a Gumersindo Magaña.

La campaña cardenista había conmovido a todo el país y ganando a millones de adeptos se volcaron a las urnas para votar por él y vigilar los comicios. Y a pesar de las promesas oficiales de una entrega rápida de los resultados, la caída del sistema y las sospechas fundadas, se anunciaba el fraude electoral. Se exhibió la falta de democracia y legitimidad del PRI.

Los resultados oficiales presentaron a Salinas como triunfador con el 50.31% seguido por Cárdenas con el 31.1% y a Clouthier con 17.05%. La cámara quedó compuesta así 256 del PRI, FDN 128 y PAN 101 (Guerrero M, 1989, p.180).

Formulación de las primeras acciones federales contra la violencia hacia la mujer (1988-1994)

Carlos Salinas de Gortari llega a la presidencia con un país en crisis económica y política, con la movilización social en torno a las elecciones del 6 de julio de 1988 provocó que el sistema político fuera cuestionado y se exigió cambios profundo hacia la democracia. Como consecuencia, el fin del partido único, el resquebrajamiento del Estado corporativo, y la presencia de una sociedad civil dispuesta a participar de manera activa en los cambios políticos y sociales (García, 2006; p. 25).

El presidente en su discurso de toma de posesión se pronuncia por una conciliación de las diversas fuerzas que hasta entonces habían sido ya excluidas. Reafirmaba que el bienestar del Estado no se encontraba

en el paternalismo y su desarrollo se fincaría en la modernización. Así como, su plan nacional de gobierno cimentaría sus ejes de acción en tres puntos: “Propongo, primero, un acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; segundo, un acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad, y tercero, un acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular” (Discurso de Toma de Posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diciembre 1, 1988).

Era apremiante para el gobierno emitir este tono conciliador, establecer los parámetros de acción para poder emprender las reivindicaciones económicas, políticas y sociales. Fue la primera vez que un presidente hace referencia hacia las mujeres, en su discurso de toma de posesión,

“Vamos a asegurar la plena incorporación de las mujeres a la vida nacional. Vigilaré, en los hechos, que se respeten los derechos de la mujer y se abran más oportunidades a su desempeño.

Desterremos para siempre prácticas atávicas en el trabajo, en la vida política, en la fábrica y en el campo.

Lo he dicho y lo reitero: a igual capacidad, igual oportunidad, porque queremos hacer de la sociedad mexicana una escala de mérito y no de discriminación entre hombres y mujeres.

Salvaguardar la integridad física y moral de la mujer será siempre prioridad de mi gobierno. Valoro el doble esfuerzo de la mujer mexicana en la familia y en el trabajo. Sé que seguirán participando activamente en la transformación del país.

Creo en las causas de las mujeres. Sus triunfos serán victorias para México.

Cambiaremos, Estado y sociedad, nuestra actitud de conducta hacia los niños. Daremos una atención privilegiada a sus necesidades. Ellos son razón de nuestro empeño. Promoveremos acciones de impacto y fortalecimiento a la familia, que es el núcleo que reproduce nuestros valores esenciales” (Ibid.)

A partir de 1988, junto a las exigencias económicas y sociales aparecen las demandas ciudadanas: democracia, justicia y respeto a los resultados electorales. Mujeres en Lucha por la Democracia aglutina a diferentes grupos y organizaciones. En gran medida, la conciencia democrática surge a raíz de la elección presidencial de 1988, en la cual las mujeres representaron el 56% de los votantes y cuyos resultados, que beneficiaron a Carlos Salinas de Gortari, fueron muy cuestionados.⁶

Y si la comparamos con el discurso sobre violencia hacia la mujer en las plataformas políticas de 1988-1994 aún no aparecía como presente en los discursos de campaña del resto de los partidos políticos. El Partido Mexicano Socialista tenía un programa que contenía las demandas de las mujeres en términos generales: seguridad en el empleo, la suspensión de los exámenes de gravidez, despenalización del aborto, creación de guarderías y centros infantiles, un programa específico del desempleo de la mujer; junto con la defensa de la integridad de las víctimas de violación y aumento de las penas a los violadores, contenía un mayor número de demandas en comparación con el resto de los partidos que si acaso mencionaban castigos más severos a los violadores y la creación de un ley sobre hostigamiento sexual.

⁶ <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/mexico/orga-1.htm>, Alicia Martínez. Organizaciones sociales de mujeres

El año 1988 puede ser considerado una fecha clave en esta transición, ya que la duda de fraude al que se recurrió en las elecciones presidenciales evidenció claramente la crisis de hegemonía en la que se encontraba el partido oficial. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se vio obligado a ampliar sus bases de legitimación hacia nuevos actores de la sociedad civil que hasta entonces no habían sido tomados en cuenta dentro del sistema corporativo establecido.

La administración de Carlos Salinas de Gortari prometió modernizar tanto la economía -apegándose al modelo neoliberal como a las estructuras políticas- sin que esta modernización implicara una democratización real de la sociedad. Mientras ofrecía nuevas posibilidades de participación y forjaba nuevas alianzas con la sociedad civil, aumentó al mismo tiempo la concentración de poder en el Ejecutivo. Dentro del proyecto político que encabezó, y que prosiguió su sucesor en la presidencia, Ernesto Zedillo (1994-2000), el recurso discursivo propio de gobiernos anteriores de la “Nación histórica” como de la “Revolución”, uno de los mitos fundadores de aquélla, perdió importancia. Fueron reemplazados en la retórica oficial por el nuevo paradigma de la “modernización” y de la entrada económica del país al “primer mundo”.

En el marco de la globalización neoliberal y de la renovación de las formas de interacción política, la participación de las mujeres como ciudadanas se hizo pensable por primera vez. De hecho, fue en el sexenio de Salinas cuando se efectuaron los primeros cambios en las políticas dirigidas a mujeres (Lang, 2002; 76).

Se dio respuesta al problema de delitos sexuales, en 1988, Salinas propone aumentar la penalidad para, entre otros, el delito de violación. En 1989 fue instalada la primera Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales (AEDS) en el Distrito Federal, pionera de una serie de entidades públicas dedicadas a dar atención especializada

a mujeres víctimas de violencia de género. En 1990, se abre el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI), en 1991 el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), ambos dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

Un actor importante en esta fase, son las diputadas en la cámara, que ocuparon una posición clave para el desenlace en reformas legislativas; aliadas en un insólito frente independientemente de su ideología partidaria trabajaron sobre cuestiones de la mujer.

Incentivaron la propuesta de ley en materia de delitos sexuales que había sido elaborada en colaboración con organizaciones feministas, y que iba mucho más allá del aumento de penas promovido por Salinas.

En marzo de 1989, las diputadas lograron imponer el Foro de Consulta Popular sobre Delitos Sexuales, acto inédito en la historia del Parlamento, donde por primera vez la sociedad civil fue exhortada a participar en un proceso legislativo.

“Cabe hacer notar que las reformas a delitos sexuales propuestas por las diputadas de todos los partidos políticos y aprobada en 1990, posibilita que una mujer demande a su marido por violación, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia del País, nulifica en la práctica este derecho, y a través de senda tesis jurisprudenciales nos llevó como túnel del tiempo a las mujeres mexicanas al medioevo, al señalar: “el que uno de los cónyuges imponga a otro la cúpula normal de manera violenta, cuando subsiste la obligación de cohabitar no es suficiente para que se configure el delito de violación...” (Olamendi Torres, N° 171, 1997; 5).

En esta etapa, se logra cambios jurídicos importantes en materia de violencia, el gobierno se posiciona como un actor con capacidad de diálogo y apertura. Además de que las instituciones cobraron visibilidad legitimadora ante el malestar social.

Se abrió el abanico de contribuciones hacia el tema; tales como investigaciones académicas, encuestas de ONG's, trabajo de muchas mujeres. Desde el escenario internacional, en las Conferencias del Cairo (1994) y Pekín (1995) crearon un clima fértil de discusión y toma de conciencia sobre la importancia de incorporación a las agendas gubernamentales el problema de la violencia hacia la mujer.

Los nuevos conocimientos generados, acompañaron una nueva terminología, lograron transformar una serie de prácticas cotidianas que antes se aceptaban mayoritariamente como inevitables o “naturales”, en problemas sociales públicamente percibidos como tales: la violencia familiar, la violación y el abuso sexual.

Implementación de la política pública contra la violencia (1995-2000)

En la Primera Conferencia Mundial de la Mujer 1975, el gobierno de México se pronunció a favor de un marco normativo en defensa de los derechos de las mujeres, no obstante, fue hasta 1995 que se abrió los canales institucionales para implementar acciones directas sobre el problema.

En el período de Ernesto Zedillo (1994-2000) se dirigió tanto el discurso, como la definición a uno de los escenarios que generaba la violencia hacia la mujer: la familia. En el Plan Nacional de Desarrollo Federal (PND)

1995-2000,⁷ marcó los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de derechos y garantías constitucionales, como guías que normarán el servicio público de nuestro país. Señaló que la violencia generada al interior de la familia es también un asunto público, que atañe a la sociedad en su conjunto y por eso debe formar parte de los debates sobre los problemas de la democracia, y las políticas públicas de los Estados y gobiernos.

En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres señala “Calcuta sus derechos y obstaculiza el ejercicio pleno de su ciudadanía. Se promoverán reformas al Código Penal que tipifiquen y penalicen, con mucho rigor, este tipo de delitos. Del mismo modo, se promoverá una reforma legislativa para hacer plenamente efectiva las previsiones del artículo Cuarto Constitucional.⁸ Es de gran importancia impulsar reformas al Código Civil para que, cuando así ocurra, se reconozca cabalmente a la mujer como jefe de familia y se adecuen las leyes para igualar los derechos de las mujeres que encabezan las familias” (PND, 1995-2000; 102-103).

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se reconoció dos aspectos fundamentales: la violencia trasgredía los derechos humanos y que era un asunto de género. A partir de esto, se generaron recomendaciones hacia los gobiernos, los funcionarios y las organizaciones no gubernamentales.

⁷ Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen sus antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como un intento de racionalizar las acciones del sector público, surgieron programas en educación, agricultura, industria, etc. Posteriormente, a principios de los años ochenta, en el régimen de López Portillo se elabora el Plan Global de Desarrollo. Con estos precedentes en el sexenio de De la Madrid y en el de Salinas de Gortari se elaboran los Planes Nacionales de Desarrollo. Sin embargo, hay que considerar que dichos planes no eran un mero ejercicio técnico, sino que subyace en los dos últimos la concepción política neoliberal como resultado de que representantes de esa corriente tomaron el poder en 1982 (Núñez, 2000;1).

⁸ Artículo que establece la igualdad de mujeres y varones, e derecho a las niñas a ser protegida y la obligación de brindar a la familia una protección legal.

Como resultado de este proceso, se fortaleció la creación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) 1995-2000 “Alianza para la igualdad”. La Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), por su parte, fue creada en agosto de 1998 como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de promover la ejecución, evaluación y seguimiento del PRONAM, tanto en la Administración Pública Federal como en los programas estatales.⁹

El PRONAM trabajaría en los compromisos adquiridos en Pekín, a través de nueve líneas de acción en los rubros: educación, salud, atención a la pobreza, mujer trabajadora, fomento productivo, mujer y familia, derechos de la mujer y participación en la toma de decisiones, combate a la violencia, e imagen de la mujer. (Gómez Maganda, FEM, N° 197, 1999; 10)

El PRONAM, señaló que la violencia contra la mujer “atenta contra sus derechos, su integridad y su dignidad como persona y puede inhibir su desarrollo, además de provocarle daños irreversibles. Ésta adopta diversas formas: se manifiesta mediante la agresión física, psicológica o sexual; puede ser un acto único o sistemáticamente reiterativo, incluso producirse en ámbitos diversos, en el medio familiar, en la calle o en el espacio laboral” (PRONAM, 1996; 26). Además, se caracterizó como un problema estructural y con carácter universal.

Existieron límites para no lograr los objetivos del programa, había

⁹ La Comisión Nacional de la Mujer estaba ubicada en la estructura de la Secretaría de Gobernación como un organismo desconcentrado perteneciente a la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios. Su estructura se componía del Consejo Intersecretarial, que es un órgano de consulta en el seguimiento de la ejecución del PRONAM y en el que participan cada una de las secretarías de Gobierno Federal, el ISSSTE, el IMSS, el DIF y el INEGI, y la Coordinación General, designada por el Presidente, por conducto del Secretario de Gobernación.

carencia presupuestal, no había una interlocución con las bases de mujeres, falta de voluntad política.

En 1999, el gobierno federal, la Procuraduría General del Gobierno, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y organismo no gubernamentales, la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), trabajaron en la creación del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (PRONAVI 1999-2000).

El objetivo principal del PRONAVI era sentar las bases de una cultura de paz. A través de un sistema integral, interdisciplinario e interinstitucional que trabajaría con la sociedad civil para prevenir y asistir a las víctimas así como evaluar las acciones emprendidas.

El Programa pretendió conjuntar los programas sectoriales que ya trabajaban a favor de la no violencia y proponía a otros organismos e instituciones nuevas estrategias de acción para prevenir y sancionar la violencia en el hogar.

El diseño del PRONAVI responde también a la necesidad de establecer un marco que involucrará todos los espacios de la Administración Pública y de la sociedad civil organizada, en donde de diversas formas se atiendan casos de violencia intrafamiliar, formando vínculos con la CONMUJER.

La evaluación a dicho programa fue positivo, se crearon programas de combate hacia la violencia en 29 estados de la República; se modificaron además 17 legislaciones locales que incluyeron modificaciones penales y civiles así como la creación de leyes de prevención y asistencia; se incluyó la atención de la violencia en las familias en todas las agencia

especializadas de delitos sexuales del país.¹⁰ Sin embargo, los castigos aún tenía serias deficiencias.

Gobierno panista: Vicente Fox Quesada 2000-2006

Para el año 2000, arriba al poder Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) primer candidato diferente al partido oficial (PRI). Existieron críticas hacia el nuevo presidente, dado que no tenía una trayectoria política y adolecía de un perfil de liderazgo. García (2006) señala “El liderazgo de Fox se construyó en gran medida por su constante presencia en los medios electrónicos y en la propaganda política”.

El gobierno se pronuncio en su interés por desarrollar prácticas e instituciones sociales para apoyar los esfuerzos femeninos en las actividades productivas remuneradas, como son guarderías, perfeccionar el sistema jurídico y judicial para protegerlas.¹¹

La primera acción del gobierno fue la creación del Instituto Nacional de Mujeres; su antecedente fue la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, la cual dependía de la Secretaría de Gobernación. El Instituto Nacional de Mujeres es un órgano público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

El objetivo general del Instituto es “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y

¹⁰ <http://www.laneta.apc.org/pipermai/cimacdiario/1999-december/000000.html>, 28 agosto de 2006, 17:56 p.m.

¹¹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/abr/Anexo-I-23abr.html>

su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país” (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001).

Está integrado por una Junta de Gobierno, conformada por los y las titulares de 16 instancias de la administración pública federal, por mujeres representantes de los tres principales partidos políticos del país (PRI, PAN, PRD), del sector académico y de organizaciones no gubernamentales de mujeres, una presidencia, una secretaría ejecutiva y las estructuras administrativas que establece su Estatuto Orgánico. También cuenta con dos órganos auxiliares de carácter honorífico: el Consejo Consultivo y el Consejo Social. El objetivo específico del Instituto Nacional de las Mujeres, relativo a la violencia contra las mujeres es: “La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia”.¹²

El Instituto, convoca a la creación del Programa Nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2001-2006 (Proequidad), que regirá las actividades del Instituto en este periodo de gobierno.

Uno de los objetivos del Proequidad es reducir la violencia contra las mujeres, niñas y niños, fortaleciendo las medidas desarrolladas por el gobierno y la sociedad civil, así como crear nuevas estrategias, para reducir la incidencia de este fenómeno. Este objetivo se refleja en las diversas líneas estratégicas del programa.

Las acciones gubernamentales recibieron críticas sobre su eficacia en el combate de la violencia hacia la mujer. La presidenta del consejo

¹² Artículo 6, fracción III de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

consultivo del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar, Carolina O'Farril señala que Fox no da continuidad a los programas ya emprendidos lo que ocasiona un retroceso en el problema: "adujo que el instituto es resultado de un movimiento plural de las mujeres, por lo que no pueden prevalecer los intereses de la ultraderecha. Por el contrario, el INM tiene la responsabilidad de defender los intereses de toda la población femenina y dejar de lado posiciones como las manifiestas por el secretario del Trabajo Carlos Abascal, en el sentido de que las mujeres deben permanecer dentro de sus casas" (Magally, CIMAC, 2001; 1).

Proequidad enarbola la reducción de la violencia pero no existe continuidad en los programas y acciones ya emprendidas desde el gobierno anterior. Por lo que las cifras que presentó el INEGI para el 2005 evidenciaron el impacto latente de la violencia en la población femenina: "se registraron dos mil 159 fallecimientos de mujeres por violencia intrafamiliar, cifra que supera a la de fallecimientos por el crimen organizado, que fue de mil 776" (Yáñez, 2006; 1). Las muertes de mujeres por violencia intrafamiliar se concentran principalmente en 10 entidades: Oaxaca, Quintana Roo, Puebla, Tlaxcala, Distrito Federal, Michoacán, estado de México, Colima, Nayarit y Baja California.

Consecuencia del panorama mencionado, las lesiones que dejan las riñas en el hogar van desde una simple gastritis hasta embolias, derrames cerebrales por la presión arterial por el estado nervioso, lesiones en el corazón, problemas renales y cáncer de mama, ya que los senos son uno de los puntos vulnerables hacia los cuales los hombres suelen dirigir sus ataques, señaló el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

Las encuestas eran un referente para dimensionar el problema. En 1995, la agencia Mitosky, realizó un sondeo con una población de 1200

habitantes del país y reporto que 1 de cada 10 ciudadanos considera “mucho” la violencia en su hogar y sólo 46% dice que no existe esa violencia en su vivienda.¹³

Reflexión final

Durante la Segunda Ola del Feminismo es cuando se delimita y se estudia la violencia de género y sus diversas formas. El movimiento de mujeres tuvo el papel fundamental como actor en la construcción de esta lucha. Además, de su incidencia política de manera oportuna para abrir espacios dentro del escenario de poder y ajustar las reglas del juego convenientes para visualizar el problema. La construcción no ha sido fácil dado que este tema, como el de aborto libre y gratuito, el combate a la violación mueven estructuras culturales que van más allá de meros pronunciamientos sin algún impacto.

Actores con diversas posturas ideológicas-políticas han posicionado experiencias de pactos no institucionalizados entre organizaciones de mujeres, su participación en reuniones y conferencias internacionales, crearon las complicidades y prepararon un camino muy fructífero.

En los ochenta se abre una etapa de crecimiento en la lucha de mujeres paralela a condiciones de resquebrajamiento económico y político del país. Confluyen las diversas demandas hacia un fin: el mejoramiento de la vida de la población tanto de mujeres como del resto de la sociedad. Aunque en la praxis se replanteaba la recomposición de un Estado interventor y benefactor que pretendía beneficiarse a través de acuerdos internacionales con organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, (BM).

¹³ www.consulta.com.mx

La formulación y ejecución de políticas neoliberales de estabilización y ajuste estructural para enfrentar la crisis, enfatizaron los equilibrios macroeconómicos, reduciendo el gasto social y descuidando sus consecuencias en la población. Y no se presenta únicamente como una cuestión económica: es parte de una redefinición global del campo político-cultural y del carácter de las relaciones sociales, expresión -a su vez- de los resultados de la lucha social y parte de un proyecto de reintegración social con parámetros distintos a aquellos que entraron en crisis desde los años setenta. (Vilas, 1995; 11). Como resultado, se reactiva una sociedad contestaria y organizada hacia una interlocución con el gobierno.

Desde 1975, en el contexto internacional, se preparan los instrumentos consensuados para la protección de la mujer y cada país tenía la obligación para adherirse a ellos traduciéndose en compromisos reales en su territorio. Pero, durante este momento, el problema de la violencia hacia la mujer no es visto como un asunto de carácter público y se le excluye a incumbencia meramente familiar.

Para 1980, se realiza la II Conferencia Mundial de la Mujer, ya hay un espacio de discusión sobre el problema de “la mujer maltratada y la violencia en la familia”. El resultado fue trascendental, se invitó a los países a realizar acciones en contra de los malos tratos infligidos por los familiares, aún con las generalidades de los términos.

Ya se había adoptado la Convención en Contra de la Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) en 1979. Se crea el comité de vigilancia para dicho instrumento en 1982. Donde se resuelve, que la violencia hacia la mujer constituyen una ofensa a la dignidad del ser humano.

En 1985, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la mujer en Nairobi, Kenia. Se conformó por primera vez, un marco de acción y medidas jurídicas para prevenir la violencia, además se declaró que era un obstáculo para la equidad.

Otro año importante para el combate a la violencia es 1993, en Viena. Ante las declaraciones de diversas mujeres que habían sido objeto de violencia, se exhorta a los estados a tomar medidas para eliminar la violencia tanto en el espacio público como privado.

En México ya se había gestado un compromiso en el movimiento de mujeres, para presentar el problema en el terreno de lo público desde finales de los setenta desarrollándose hasta los noventa. Se identifica y define el problema, se crean mecanismos para su tratamiento aún con los escasos recursos que podían prestar las organizaciones.

Para la década de los noventa, en el contexto internacional se aprueba regionalmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Pará” en la OEA. Es la formulación de un instrumento jurídico para protección de las mujeres en contra de la violencia.

En 1994 en El Cairo, la Conferencia de Población y Desarrollo, las mujeres percibían la violencia como una forma de control de la salud y la sexualidad, como un obstáculo al derecho de autodeterminación de las mujeres a su reproducción.

En 1995, en los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing) era estudiar las causas y consecuencias de la violencia de género para crear programas de prevención y los costos que implicaba el problema para los países.

En México, las organizaciones no gubernamentales de mujeres crearon la infraestructura de atención a las mujeres que sufrían violencia en su hogar a través de atención psicológica, de salud, jurídica y la existencia de albergues para su protección. A raíz de este esfuerzo y compromiso, se consiguieron modificaciones a las leyes, un mayor conocimiento del problema por parte de la sociedad lo que permitió incrementar las denuncias de las mujeres.

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, se puede hablar de acciones gubernamentales hacia la violencia perpetrada contra la mujer. El gobierno se encontraba ante un escenario de deslegitimación política y con una crisis económica; por lo que era necesario tejer nuevamente lazos de comunión con los diversos sectores de la sociedad. Era prioridad gubernamental crear un discurso que integrara y fortaleciera nuevamente el poder político. Un canal fue la población femenina movilizada y que además trascendía con un discurso de un Estado modernizado.

A nivel local, en el Distrito Federal a finales de la década de los ochenta se habían emprendido la creación de las primeras Agencias Especializadas del Ministerio Público en Delitos Sexuales. La capital se volvía pionera en incorporar el problema de violencia de género en la agenda gubernamental. La respuesta fue en 1990 cuando se abre el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar, (CAVI) y en 1991, el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).

Salinas incentivó la reestructuración de la imagen del sistema judicial, PFJDF, creando un discurso de combate a la delincuencia. Y es justamente donde se promueven las primeras reformas en torno al problema de violencia hacia las mujeres fundamentadas con el contenido propuesto por las feministas.

A largo plazo este vínculo con el sistema judicial obstaculizó el desarrollo de una política pública sensible al problema. Por una parte se inserta a la mujer golpeada como víctima, en el marco teórico de la perspectiva de la victimología (una corriente de la criminología), en la cual subraya los intereses de la víctima y la reparación del daño. Por otro lado, los servidores públicos que laboraban en las instancias de procuración de justicia no estaban capacitados para atender el problema. Ante esta inmovilidad institucional y jerarquizada que es la PGJDF, no existía una continuidad al programa en su conjunto; lo que denotaba un interés temporal, es decir era redituable solamente en momentos de elección.

En el periodo de Ernesto Zedillo, es cuando por primera vez se habla de una política pública dirigida a la violencia contra la mujer. Se plantea como un asunto que compete a toda la sociedad, insertándolo en un discurso democratizador y de participación de la ciudadanía. Se crea el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, “Alianza por la Igualdad”. En 1998 se crea la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), encargado de promover la ejecución, evaluación y seguimiento del PRONAM, tanto en la Administración Pública Federal como en los programas estatales. Dentro de sus líneas de acción estaba el combate a la violencia hacia la mujer, pero posteriormente tuvo su fin dado la falta de presupuesto y continuidad política.

Se creó el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (PRONAVI 1999-2000) sin embargo, no hay continuidad en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y termina dicho programa en el 2001.

Con Fox, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) encargado de coordinar todas las acciones tendientes a erradicar la discriminación hacia la mujer, promover la equidad. El Instituto, convoca a la creación del Programa Nacional para la Igualdad de oportunidades

y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (Proequidad), que registró sus actividades. Y dentro de sus líneas de acción encontramos el combate a la violencia.

En este último período se cuestiona la actuación del gobierno en materia de derechos hacia las mujeres, sobre el mantenimiento y vigencia del Estado laico base fundamental para lograr el desarrollo de los derechos sexuales y reproductivos, derecho a la educación gratuita, obligatoria y laica, derecho al trabajo, a una vida sin violencia.

Se dimensionó el asunto de la violencia sistemática en Ciudad Juárez, con la desaparición y asesinato de mujeres y niñas. Se declaró que en 1 de cada 3 hogares existía violencia.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luis F., **La hechura de las políticas**, (Antología 2), Porrúa, México, 1996.

La implementación de las políticas, Porrúa, México, 1996.

Problemas públicos y agenda de gobierno, (Antología 3), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio, en **Revista Sociológica**, enero-abril 2004, año 19, número 54, México, UAM-Xochimilco, pp. 15-37

Barrera Bassols, Dalia y Aguirre Pérez Irma, **Participación política de las mujeres. La experiencia en México**, CONACULTA/INAH, México, 2003.

Buvinic, M., Morrison, A.R, Shifter, M., “La violencia en las Américas: marco de acción”, en **el costo del silencio. Violencia doméstica en las Américas**, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 1995, pp.3-34.

Brasileiro, María, Las mujeres contra la violencia. Rompiendo el silencio (reflexiones sobre la experiencia en América Latina y el Caribe). Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), Nueva Cork, 1997, 127 pp.

Campos, Beltrán María del Rosario, Programas y políticas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en México ¿Hacia la equidad de género?, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 2000, Tesis de Maestría en Sociología Política, 175 p.

Ceja, Mena Concepción, La política social mexicana de cara a la pobreza. Geo Crítica / Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2004, vol. VIII, núm. 176. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>> [ISSN: 1138-9788]

Cortés, Fernando, La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. Tesis de doctorado en Ciencia sociales, Centro de investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Universidad de Guadalajara, diciembre 1997.

Cortés, Fernando, “La importancia analítica del ámbito doméstico”, en F. de la Peña, J.M. Durán, A. Escobar y J. García de Alba, **Crisis, conflicto y sobrevivencia**, Estudios sobre la sociedad urbana de México, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/CIESAS, 1990, pp. 19-56.

De Barbieri, Teresita, Mas de tres décadas de los estudios de género en América Latina” en **Revista Mexicana de Sociología**, año 66, número especial, 2004, p. 35.

“Una reflexión sobre familias y políticas públicas”, ponencia presentada en el **Seminario sobre Hogares, Familias: Desigualdad, Conflicto, Redes Solidarias y Parentales**, Aguascalientes, Sociedad Mexicana de Demografía (Sodeme)/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 27-29 junio.

Sobre la categoría género, Una introducción teórico-metodológica, En **Revista Interamericana de sociología**, nº 2, México, mayo-agosto, 1992.

Los ámbitos de acción de las mujeres, en **Revista de Sociología**, enero-marzo, N° 91, 1991, pp. 203-224.

De La Garza, Enrique, El nuevo estilo de desarrollo en México, en Enrique de la Garza (coord.), Políticas públicas alternativas en México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 11-52.

Duarte Patricia y González Gerardo, La lucha contra la violencia de género en México, De Nairobi a Beijing 1985-1995, COVAC, México, 1994. 48 pp.

García, Calderón Carola y Figueiras, Tapia Leonardo (coordinadores), Medios de Comunicación. Del destape a las campañas electorales, 1988-2000, Plaza y Valdez, México, 2006, 255 pp.

González, Ascencio Gerardo, La antesala de la justicia: la violación en los dominios del Ministerio Público, COVAC, México, 1993.

"Las organizaciones no gubernamentales de alta rentabilidad social" en Gerardo González Ascencio y Patricia Duarte Sánchez (comps), La violencia de género en México, un obstáculo para la democracia y el desarrollo, UAM-A, 1996, pp. 129-153.

Gómez, Cristina, Autonomía y alianzas, El movimiento feminista de la ciudad de México, 1976-1986, UNAM, PUEG, México, 2001, 197 pp.

González, Gómez Francisco, **Historia de México 2. Del Porfirismo al Neoliberalismo**, Ediciones Quinto Sol, México, 1991, 218 pp.

Guerrero, M. Javier, **Las elecciones del 88**. Ediciones Quinto Sol, México, 1989, 232 pp.

INEGI.UNIFEM (instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y fondo de las Naciones Unidas para la Mujer), **La Mujer mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX**, INEGI-UNIFEM, México, 1995.

Jiménez, Guzmán Lucero (coordinadora), **Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos**, UNAM, CRIM, Cuernavaca, Morelos, 1992, 282 pp.

León, Guadalupe. “La violencia de género en el Ecuador: Nudos y perspectivas”, en **Cuadernos, África, América Latina; Mujeres: decididas y valientes**, N° 19, SODEPAZ, Madrid, pp. 95-100.

Lima, Malvido Ma de la Luz (coord.), **Violencia contra la mujer**, Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, CONAPO, México, 1995.

Moreno, Salazar Pedro, Revisión de algunos criterios para la clasificación de políticas (Notas para un esquema analítico para la elaboración de la política gubernamental), México, nov. 1990.

Olamendi, Torres Patricia, (compiladora), La lucha contra la violencia hacia la mujer, Legislación, políticas públicas y compromisos de México, UNIFEM, México, 1997, 146 pp.

Pedrero, Nieto Mercedes, Cinco dimensiones sobre la situación de la Mujer mexicana: lega, política, bienestar, trabajo y fecundidad. En Políticas de Población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos, UNAM, CRIM, Cuernavaca; Morelos, 1992, pp. 1243.

Wong, Rebeca y Ruth Ellen Levine, Estructura del hogar como respuesta a los ajustes económicos: evidencia del México urbano de los ochenta, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 7, núms. 2-3 (20-21), 1992, pp. 493-509.

Zavala De Cosío, M^a Eugenia, Cambios de fecundidad en México y Política de Población, FCE, México, 1992, 323 pp.

Fuentes Hemerográficas

Revista FEM, de 1976 al 2003.

Periódico La Jornada, El Universal, Milenio, Reforma,
La Crónica del 2003 al 2005.

Teoría de juegos aplicada a la actividad exterior de cooperación descentralizada del gobierno local

Corazón Raquel Lozano González *

Abstract

El presente trabajo muestra una aplicación simple de la Teoría de Juegos aplicada para analizar las actividades de la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales, que en algunas ocasiones incluye además, a la cooperación internacional. La cooperación descentralizada es considerada como una forma para establecer vínculos con entidades internacionales y, entre los mismos, los gobiernos locales y municipales son intermediarios en corresponsabilidad con otros actores locales para mejorar su entorno en términos de calidad de vida.

Palabras clave: Actores, cooperación, descentralización y gobierno local.

This paper shows a simple application of Theory of Games, in order to analyze activities of decentralized cooperation between local governments which sometimes, also includes the international cooperation. The decentralized cooperation is considered as a way for establishing links with international organizations, and, between them, local and municipal governments are intermediaries in joint-responsibility with other local facts, in order to improve their environment in quality of life terms.

Key Words: Actors, cooperation, decentralization and local government.

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y candidata a la Maestría en Gobierno y Asuntos Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

En las ciencias sociales la interpretación simbólica y matemática de un fenómeno político¹ que es obtenida a partir de una herramienta como la teoría de juegos, constituye un recurso de análisis poco frecuente para los científicos sociales en la interpretación y estudio de los hechos sociales.

Este documento esboza una propuesta de estudio de una práctica novedosa protagonizada por los gobiernos locales de cualquier parte del mundo, denominada “cooperación descentralizada”, la cual será vista a través del lente de la teoría de juegos simple.²

De manera sintética, en el primer apartado se describen los aspectos generales de la teoría de juegos y la cooperación descentralizada; en el segundo apartado se intenta aplicar los elementos teóricos de la teoría de juegos a la actividad de cooperación de los gobiernos locales, vista como un juego por objetivos. En el siguiente apartado se agrega un elemento más de análisis: la noción de equilibrio en los juegos por objetivos.

En el último apartado se hace la representación matricial de juego y se describen las estrategias posibles, para obtener el valor de juego en un escenario genérico de la cooperación descentralizada aplicable a una relación de juego por objetivos y bipersonal. Finalmente se hacen las reflexiones sobre el modelo aplicado y sobre el documento.

¹ Lo político entendido en su sentido más genérico y aristotélico como lo social.

² La teoría de juegos simple se enfoca a la interpretación simbólica y matricial de un hecho social a través de modelos matemáticos no complejos.

Generalidades

Aspectos generales sobre teoría de juegos

La teoría de juegos forma parte del área de conocimiento de las teorías de la elección racional (principalmente rational choice y public choice). Se trata de una herramienta que nos permite entender la realidad a través de un modelo matemático o gráfico (sea simple o complejo) que expone los posibles pagos que los jugadores pueden obtener a partir de sus preferencias.

En teoría de juegos los actores, las estrategias y sus preferencias constituyen elementos centrales para entender porque se obtiene determinado valor del juego. Estamos haciendo referencia a una herramienta metodológica importante para entender la dinámica de las relaciones sociales. Su origen se encuentra en la obra de John Von Neumann y Oscar Morgenstern titulada *Theory of Games and Economic Behavior* (Jiménez, 2004: 9).

Con referencia a John Von Neumann éste siguió los trabajos de Emilie Borel quién en 1921 señalaba que era necesario determinar un “método de juego”, al cual definió como “un código que determina para cada posible circunstancia (finita) exactamente lo que la persona debe hacer” (Montoya, 2005: 9).

Neumann siguió la idea de Borel y se enfocó en el diseño de un “modelo general de juegos extensivos, con el cual pretendía explicar que los jugadores se mueven secuencialmente en el tiempo con información imperfecta sobre los movimientos de cada uno de los otros jugadores” (Montoya, 2005: 9).

A partir de los estudios de Neumann sobre Borel, éste pudo enfocarse en el análisis de las estrategias de los jugadores a las cuales define como: un plan que especifica un movimiento para cada jugador en cada escenario posible (Montoya, 2005: 9).

Por tanto, conforme a los estudios Neumann, los problemas que son objeto de estudio en las ciencias sociales al ser analizados a partir de los modelos propuestos por la teoría de juegos deben considerar su contenido estratégico e interdependiente, es decir, ninguna acción de los jugadores corresponde a un hecho fortuito, sino que, forma parte de un proceso de toma de decisiones consciente y racional por parte de los sujetos involucrados o jugadores.

Se comienza a destacar así el origen de la teoría de juegos, pero ¿Qué es un juego? Los juegos se entienden como una relación de competencia o cooperación entre dos o más sujetos a los cuales se les denomina jugadores, cada jugador tiene sus preferencias y estrategias.

A partir de ello toma decisiones que generalmente se orientan hacia la búsqueda de los mejores resultados a los cuales se les denomina pagos (Ver Capítulo 1, Rasmusen, 1989).

La teoría de juegos ofrece una variedad de juegos para el análisis de los fenómenos sociales, Von Neumann señalaba entre éstos a los juegos de suma cero, en donde para que un jugador obtenga los mejores pagos, el otro jugador tendrá que recibir el peor pago, asimismo, los juegos pueden ser bipersonales, de formación de redes, por objetivos, cooperativos y no cooperativos, entre otros (ver González Pimienta, 2007; Monsalve, 2002).

Por otra parte, John Nash aportó al estudio de la teoría de juegos la diferenciación entre juegos cooperativos y competitivos, así como también la idea de equilibrio, considerando que los jugadores como sujetos racionales siempre orientarán sus preferencias y tomarán decisiones en función de los pagos, buscando preferentemente obtener los mejores (Myerson, 1999).

A su vez, los juegos pueden ser de información completa e incompleta, en el primer caso destacan las aportaciones de John Harsanyi, quien también dedicó sus estudios a los juegos bayesianos de información incompleta y a la introducción de la naturaleza como un tercer jugador que agrega incertidumbre al juego (ver Pereyra).

El objeto del presente ensayo es explicar la relación causal entre la teoría de juegos, concretamente en lo que respecta a la búsqueda de equilibrios bayesianos en la acción exterior de cooperación descentralizada de los gobiernos locales.

De tal forma que, la hipótesis que guía este trabajo es:

La cooperación descentralizada puede ser analizada como un juego orientado no sólo en función de los pagos, sino también de las estrategias que los gobiernos locales (como jugadores) definen. Por tanto, se trata de un juego por objetivos que busca llegar a equilibrios bayesianos.³

³ Jiménez (2004) señala que todo juego que tiende a un equilibrio bayesiano corresponde a un juego de información incompleta, y ese juego no es más que una representación de un juego de información imperfecta que tiende a un equilibrio de Nash.

La teoría de juegos es aplicable en dónde exista una situación de interdependencia estratégica, donde los jugadores tomen decisiones a partir de sus preferencias, lo que determina el carácter cooperativo o no cooperativo de los jugadores para obtener el valor de juego.

Llegar al valor del juego requiere de la conjunción de varios elementos entre los cuales está la información, que permite identificar el contexto de los jugadores.

A partir de ello, la previsibilidad de generar escenarios y tomar decisiones estratégicas estará más cercana a la obtención del valor de juego con los mejores pagos (ver Bilbao, sin año).

A su vez, la racionalidad en teoría de juegos constituye otro elemento fundamental para determinar la coherencia de las acciones de los jugadores, esto implica que los objetivos de los jugadores deben estar ordenados de manera no contradictoria y se debe elegir de entre las alternativas a la mejor posible (Jiménez, 2004: 17-18).

Morton Davis en su obra *Introducción a la teoría de juegos* señala que la Teoría de juegos permite tomar decisiones y analiza cómo son tomadas. Asimismo, la aplicabilidad de la teoría de juegos a un problema determinado radica en considerar que en un juego los jugadores toman decisiones simultáneamente de acuerdo con sus propios intereses (Morton, 1986: 11).

A su vez, en un juego cada jugador debe ponderar hasta que punto sus objetivos coinciden o compite con los objetivos de los demás, y debe decidir si coopera o compite con todos o con alguno de ellos (Morton, 1986).

En el siguiente apartado se señalan las generalidades sobre la práctica de acción exterior de cooperación descentralizada de los gobiernos locales.

Aspectos generales de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada ha sido un concepto de uso reciente y busca explicar las relaciones (transnacionales) que los gobiernos de niveles intermedios y locales llevan a cabo por si mismos, sin intervención de los órganos gubernamentales de política exterior.⁴

Desde el punto de vista de Huerto Romero (2008) la cooperación que llevan a cabo los actores públicos locales es vista como: una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional.

En este documento la cooperación será entendida como:

La relación formal⁵ que se establece entre dos o más gobiernos locales de distinta nacionalidad, basados en los principios de reciprocidad, beneficio mutuo y cofinanciamiento de los programas y/o proyectos que son convenidos, ejecutados y evaluados de manera conjunta.

Esta práctica estará enfocada en aspectos y problemáticas

⁴ Concepto propio basado en la definición de relaciones transnacionales de Robert Keohane y Josep Nye (1971) y en el concepto de la Comisión Europea sobre la cooperación descentralizada. Asimismo, es importante tomar en consideración que en vista de que no existe un concepto único o reconocido de manera generalizada para los distintos participantes y protagonistas de esta actividad transnacional.

⁵ La formalidad de las relaciones de cooperación descentralizada local se refiere a concretar dicha relación por escrito, es decir, a través de un (os) documento (s) en que se hacen expresas las intenciones, acciones, motivaciones, compromisos financieros, temporalidad de las acciones, responsables de la ejecución y evaluación de las acciones consensuadas entre las partes involucradas.

de la administración pública local, enmarcados en el ámbito de competencias de los gobiernos locales protagonistas de las acciones (Lozano, 2010).

La cooperación directa entre pares de gobiernos locales, constituye una práctica de entre otras modalidades de acción exterior de los actores públicos locales.⁶ Como características distintivas de tales prácticas se encuentran sus principios básicos: visión de socios en lugar de relación donante-receptor; beneficio mutuo, reciprocidad, complementariedad de las acciones y cofinanciamiento.⁷

El siguiente cuadro sintético señala las principales características de la cooperación descentralizada:

Cuadro 1. Características de la cooperación descentralizada

a) Enfoque	Este tipo de cooperación sólo puede darse a partir de un enfoque de socios y no de donantes - receptores.
b) Objetivos	Su principal objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida en los espacios locales. La cooperación descentralizada es fundamentalmente temática, sin embargo, las acciones no deben desviarse de la consecución de este gran objetivo.
c) Actores	Son los actores públicos gubernamentales, de sector social, privado, las agencias y organismos internacionales.
d) Marco de acción	La democracia local, descentralización (política, administrativa y financiera) y autonomía local.
e) Ámbito de acción	Los problemas locales que se posicionan en los contextos internacionales.
f) Modalidades	La cooperación descentralizada puede ser: directa, indirecta, supralocal, multilateral y en redes.

(continúa)

⁶ Como otras modalidades de acción exterior se pueden considerar la paradiplomacia, la diplomacia federativa, los hermanamientos de ciudades, por mencionar algunas.

⁷ Los principios de la cooperación descentralizada son resultado de las prácticas que han ido definiéndose como parte de las aportaciones desde la práctica de cooperación de los gobiernos y actores públicos locales protagonistas de las acciones, así como de los diversos autores que han comenzado a identificar como elementos distintivos, características o principios de la cooperación descentralizada a los ya referidos arriba.

g) Principios	Actualmente no se ha establecido un consenso general sobre cuáles son los principios que deben guiar la cooperación descentralizada, sin embargo, los aspectos distintivos acerca de ello lo constituyen: el mutuo compromiso, la reciprocidad en las acciones, el aprendizaje mutuo, el cofinanciamiento de los proyectos, la complementariedad de las acciones, la subsidiariedad y la gestión directa desde los gobiernos locales.
---------------	---

(finaliza)

Elaboración propia a partir de autores como: (Zapata, 2007) (Barreiro, 2007) (Huerto Romero, 2007) (Díaz, 2008) (Bautista Flores, 2009) entre otros.

El concepto de cooperación descentralizada es de origen europeo y data de la década de los ochenta, actualmente se reconocen al menos las siguientes modalidades:

- 1) cooperación descentralizada directa,
- 2) cooperación descentralizada indirecta,
- 3) cooperación descentralizada en redes,
- 4) cooperación descentralizada supralocal (gestionada por asociaciones de municipios),
- 5) cooperación descentralizada multilateral.⁸

La cooperación descentralizada directa es la que llevan a cabo los gobiernos locales (en cuanto a diseño, gestión y evaluación de las acciones); la cooperación indirecta se caracteriza por involucrar a los sectores sociales y privados en la gestión de las relaciones de cooperación descentralizada, pero con la característica de que la dirección de este tipo de prácticas está a cargo de los gobiernos locales y no de los actores sociales, aunque son estos quienes ejecutan las acciones y la autoridad local supervisa la gestión.

⁸ Esta clasificación es propia y ha sido elaborada a partir de las aportaciones de estudiosos en el tema como: María del Huerto Romero, Eugene Zapata, Leonardo Díaz, Esther Ponce Adame, Jean Pierre Malé, Jean Bossouit, entre otros.

La tercera modalidad de cooperación considera las redes como el mecanismo idóneo para gestionar problemas públicos comunes, la complejidad de generar redes de gobiernos locales y cooperar, estriba en que los gobiernos provienen de distintas partes del mundo por lo que la ordenación de sus preferencias depende mucho de factores endógenos (motivaciones locales, ámbito de competencias, capacidades financieras, técnicas y humanas), y exógenos (motivaciones de los socios, recursos de los socios y nivel de compromiso exigido por los socios).

La siguiente modalidad es la cooperación de organizaciones o asociaciones de municipios a la cual se denomina como supralocal y finalmente, la cooperación multilateral en donde las acciones son resultado de los compromisos adquiridos con las agencias bilaterales de cooperación y con organismos internacionales.

Las prácticas de cooperación se guían por ciertos principios, tales como: reciprocidad, beneficio mutuo, cooperación y cofinanciamiento. Estos han sido definidos y avalados por la Comisión Europea como los ejes rectores que guían las acciones de cooperación descentralizada, de los gobiernos locales de aquel continente con sus socios de cualquier otra parte del mundo.

Los jugadores principales de la cooperación son los gobiernos locales, mientras que, como jugadores secundarios podemos encontrar a los organismos internacionales, las agencias de cooperación, las ONG's internacionales y los gobiernos supranacionales como la Unión Europea (que ha favorecido e incentivado la cooperación directa entre gobiernos locales europeos con sus homólogos en el resto del mundo) y los propios gobiernos nacionales como facilitadores (más no como gestores o implementadores) de las políticas, programas y de los

recursos financieros para el desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada.

En este estudio se analiza a la cooperación descentralizada como un “juego” en donde se consideran como jugadores principales a los actores públicos locales gubernamentales, mientras que, los jugadores de orden secundario serían las organizaciones civiles, agencias y organismos internacionales.

El análisis de las relaciones de cooperación descentralizada vistas como juegos, implican pensar al menos a dos jugadores sean públicos gubernamentales o públicos sociales. En todo caso, es objeto de interés en este estudio el primer tipo de vínculos.

Por otra parte, cuando se involucra a más de tres jugadores estamos hablando de una red y por tanto de un juego más complejo y necesariamente de tipo cooperativo.

La cooperación descentralizada como un juego por objetivos: importancia de las preferencias y estrategias

Ya hemos identificados como integrantes de un juego a los jugadores, quienes como actores racionales toman decisiones atendiendo a la satisfacción de sus intereses. Sin embargo, cómo llegan a optar por tales o cuales decisiones; la respuesta se encuentra en las preferencias y estrategias de los jugadores.

Las preferencias constituyen lo que un jugador (quién no necesariamente es una persona) considera como sus intereses, los cuales se encuentran

jerárquicamente ordenados.⁹ Su relevancia es tal que guían sus decisiones y por tanto, determinan el tipo de pagos (resultados) que se obtendrán en el juego.

Por otra parte, las estrategias constituyen alternativas viables para la obtención de un pago que atienda a la satisfacción de las preferencias (intereses) del jugador.

De acuerdo con Morton Davis (1986) las preferencias y estrategias de los jugadores estarán determinadas por el contexto.

Incorporar la variable del contexto para definir las estrategias y por tanto las decisiones de los jugadores, constituye una aportación fundamental de parte de este autor para el análisis de los hechos sociales desde un enfoque de teoría de juegos.

Como se señaló, uno de los actores de la cooperación descentralizada son los gobiernos locales, y estos deben definir sus estrategias atendiendo a la situación de contexto a la que hace referencia Morton Davis (1986).

Algunos aspectos considerados como elementos contextuales, en el caso mexicano serían:

⁹El ejemplo clásico que se ocupa en teoría de juegos para explicar las preferencias de los jugadores, es aquel que se refiere a un escenario en donde dos sujetos (jugadores) mantienen una relación interpersonal, los cuales son identificados como ÉL y ELLA; cada uno tiene su lista de preferencias propia y jerárquicamente ordenada, si intentamos compaginar ambas listas y el jugador identificado como ÉL no considera dentro de los primeros lugares de su lista de preferencias a ÉLLA, entonces la posibilidad de que la relación se disuelva será una estrategia viable para ÉL, mientras que para ella no será así. Por tanto, en caso de que se disuelva el vínculo entre estos jugadores, el mejor pago lo recibirá ÉL y, ELLA recibirá el peor pago.

- a) Las competencias jurídicas de los gobiernos locales para vincularse en el extranjero.
- b) La postura del gobierno federal mexicano (como un jugador con capacidad de incidir en el juego entre pares locales) acerca de la actividad autónoma de cooperación descentralizada que realizan los gobiernos locales de manera paralela al ejercicio de la facultad exclusiva del gobierno federal mexicano de dirigir la política exterior y ejercer como parte de los principios de dicha política a la cooperación internacional;
- c) Las capacidades humanas, técnicas y financieras con las que cuentan los municipios para desarrollar estrategias exitosas de vinculación con el exterior particularmente de cooperación descentralizada.

Nuestros jugadores centrales (gobiernos locales) en la definición de sus estrategias deberán considerar que los elementos contextuales arriba mencionados determinarán su espectro de acción posible.

Conforme a los criterios metodológicos de teoría de juegos, los jugadores son racionales, es decir, primeramente buscan minimizar sus pérdidas al momento de llegar a formar parte de un juego y en un segundo momento, maximizar sus pagos al obtener el valor del juego.

Esta racionalidad permite una definición clara de los objetivos, los cuales no deben contradecirse, a fin de hacer posible la definición de estrategias y la univocidad de la acción.

La racionalidad destacada es limitada y en esa medida realista, no es posible tener con toda la información y menos aún ser capaces de procesarla por completo. Dentro del universo de lo posible, los jugadores intentarán cubrir todos los flancos y desarrollar estrategias completas

que satisfagan sus necesidades y puedan ser suficientemente atractivas para los otros jugadores, de manera tal que, no se trata de un juego de suma cero, sino de encontrar equilibrios bayesianos a partir de los cuales se pueda dar cumplimiento a las estrategias y en consecuencia obtener los pagos correspondientes por tales acciones.

Los juegos que serán estudiados a continuación para explicar la dinámica de las relaciones de cooperación descentralizada, serán los juegos por objetivos.

Los Juegos por objetivos

Un juego es un modelo teórico de interacciones en donde pueden presentarse las siguientes situaciones: un conflicto de intereses entre los decisores participantes en la interacción o bien una situación de interdependencia estratégica de sus decisiones. (Jiménez, 2004: 36)

En las ciencias sociales los juegos constituyen escenarios específicos en donde los jugadores toman decisiones como resultado de un “análisis unipersonal de la interacción estratégica”, el cual genera una cadena de interdependencia entre sus acciones y las de los otros jugadores. (Fernández, 2004: 626)

Los juegos por objetivos se entienden como aquellos que se orientan por los objetivos que persiguen y en función de ellos definen las estrategias y los pagos esperados. (Bilbao, sin año: 19-20)

Los juegos por objetivos para el caso que estudiamos son de tipo bipersonal (esto quiere decir, que sólo nos concentramos en la cooperación descentralizada que se lleva a cabo entre pares de

gobiernos locales) y los pagos para ambos jugadores deben atender a los principios de la cooperación descentralizada (que son: reciprocidad, beneficio mutuo, cooperación y cofinanciamiento) a partir de éstos (en teoría) se deben definir las reglas del juego a partir de las cuales se orientan las estrategias.

La cooperación descentralizada vista como un juego por objetivos (que se apega a los principios de la cooperación) genera un escenario en donde: los jugadores deben identificar las posibilidades de obtener los mejores pagos en función de la definición de objetivos realistas acerca de lo que la dinámica de la cooperación para el desarrollo podría ofrecerles, así como sobre lo que ellos pueden aportar a la experiencia internacional de cooperación descentralizada.

Asimismo, en este escenario los gobiernos locales como jugadores deben identificar capacidades propias y recursos disponibles del exterior, a fin de dar el siguiente paso: diseño de políticas, programas y proyectos de cooperación descentralizada.

En caso de que el modelo de teoría de juegos se oriente por principios distintos a aquellos que se identifican en la cooperación descentralizada, el objetivo necesariamente dejaría de ser obtener un beneficio colectivo y se concentraría más en beneficios para ciertos grupos y control político.

Las estrategias en un juego por objetivos deben ser preferentemente de tipo cooperativo, es decir, ser reflejo de un ejercicio de confianza en el otro. De igual manera, en este juego bipersonal los intereses de los jugadores deben ser coincidentes por lo que se trata también de un juego de suma no nula.

En un juego por objetivos, se opta por el diseño de estrategias interdependientes (en lugar de dominantes) que reflejen el grado de compromiso entre los jugadores y en donde los pagos tiendan hacia el logro de equilibrios bayesianos.

Juegos por objetivos y equilibrios bayesianos aplicados a la cooperación descentralizada

Los juegos tendientes a equilibrios bayesianos propuestos por Harsanyi en la década de los sesenta, se basan en los siguientes supuestos: racionalidad limitada de los jugadores, información incompleta, estrategias individuales y reglas del juego (ver Monsalve, 2002; Ratliff, 1996).

La cooperación descentralizada vista como un juego por objetivos será un escenario en donde los jugadores poseen cierta información sobre los otros jugadores con los que pretenden establecer una relación de socios, debido a que la información es incompleta. Sus estrategias serán definidas a partir de factores contextuales propios, de los que se conocen del otro jugador y de los que son ajenos a ambas voluntades, en este tipo de juegos las estrategias que permitan dar cumplimiento a los objetivos, dan como resultado los mejores pagos.

La racionalidad de los jugadores en un juego por objetivos se percibe como limitada, lo que indica que los jugadores no son capaces de conocer toda la información para definir sus estrategias de tal manera que cubran todas las aristas posibles y, de entre éstas, seleccionen las estrategias que les reditúen los mejores pagos.

En un juego por objetivos lo que se busca es conseguir dar cumplimiento a las estrategias, y aunque los pagos no lleguen a ser los mejores, ello no desincentiva la voluntad de cooperar.

Las reglas del juego son fundamentales porque a partir de ellas es posible definir los pagos esperados. Para el caso de la cooperación descentralizada, las estrategias resultan un ingrediente relevante si se desea obtener los mejores pagos, sin embargo, los gobiernos locales enfrentan la dificultad de identificación de aquellos elementos que puedan definir su agenda de actividad internacional y a partir de ésta, las estrategias que puedan dar cumplimiento a sus objetivos de acción exterior.

Generalmente, los gobiernos locales conciben a la actividad exterior como una oportunidad de obtener recursos financieros adicionales a los propios y derivados de la coordinación fiscal. Con este tipo de actitudes, la cooperación descentralizada se percibe más como un juego que se orienta a obtener un equilibrio de Nash preferentemente a un equilibrio bayesiano.

Asimismo, en el estudio de los juegos por objetivos aplicados a la cooperación descentralizada, el problema de la información incompleta puede derivar en un problema de información imperfecta, lo cual afecta de forma inevitable la expectativa de alcanzar un equilibrio bayesiano perfecto.

La información es perfecta o imperfecta, cuando nos referimos al conocimiento que tienen o del que carecen los jugadores sobre las reglas de juego. En los juegos orientados a conseguir equilibrios bayesianos, el primer reto consiste en sortear las dificultades para definir estrategias con información incompleta, con ello nos estamos refiriendo a los elementos contextuales que son tomados en consideración para el diseño de escenarios y a partir de éstos se generan estrategias cooperativas de las que se suponen pueden derivar los mejores pagos.

En estos juegos pretendemos obtener equilibrios de Bayes, lo que debemos entender por tales es que un equilibrio bayesiano en un juego con información incompleta, no es más que un equilibrio de Nash en un juego con información imperfecta, que surge cuando se ha completado la estructura de información incompleta. (Jiménez, 2004: 28)

El equilibrio bayesiano nos permite preguntarnos sobre los jugadores y la jugada de reparto, mientras que, el equilibrio de Nash se enfoca en qué cálculos es necesario hacer (Jiménez, 2004: 28) para obtener los mejores pagos y maximizar la utilidad de participar en un juego.

Los equilibrios bayesianos se basan en la idea de que una estrategia cooperativa es mejor que una no cooperativa, este supuesto es congruente con los principios de la cooperación descentralizada, los cuales se avocan a incentivar el establecimiento de vínculos estables entre jugadores en donde las preferencias pueden encontrar puntos coincidentes y a partir de ellos estimular la cooperación.

Encontrar estrategias de equilibrio (de Bayes o de Nash) en un juego, constituyen la solución óptima para llegar al valor del juego. En los juegos cooperativos, una de las ventajas con las que cuentan sus participantes es que las reglas de juego y las estrategias pueden ser consensuadas antes de iniciar el juego, por lo que, la ordenación de preferencias cobra una importancia crucial para el desarrollo del juego.

Por último cabe hacer la observación de que los equilibrios bayesianos pueden conducirnos a la obtención de sub-óptimos de Pareto, en donde los pagos son diferenciados y suficientes para los jugadores.

Esto indica que los jugadores no necesariamente obtienen el mismo pago, sin embargo, ello no representa un impedimento para que éstos decidan cooperar.

La cooperación descentralizada desde el enfoque de la teoría de juegos

La modalidad de cooperación descentralizada directa, analizada a partir de la teoría de juegos como un tipo de juego cooperativo y por objetivos, implica pensar en un escenario en donde los jugadores (gobiernos locales) poseen información incompleta y a pesar de ello deciden participar en el juego.

En este tipo de juegos la cooperación debe darse en función de los objetivos estratégicos, y la racionalidad limitada de los jugadores debe ser un elemento que permita definir con claridad tanto las reglas del juego como los pagos esperados.

Pensar a la cooperación descentralizada como un juego por objetivos implica tomar en consideración lo que Morton Davis (1986) identifica como el contexto. Al pensar en este elemento, encontraremos que los gobiernos locales se encuentran distintos contextos que están relacionados con el grado de democratización del poder político en el espacio local, el nivel de descentralización administrativa y financiera del que gozan, así como de la postura que adopten sus gobiernos nacionales con respecto a la actividad que como unidades subnacionales y locales pueden desarrollar.

Estudiar a la cooperación descentralizada como un juego por objetivos tomando en consideración el contexto, hace evidente la influencia de

las condiciones socio-económicas y políticas del país de que provenga el jugador.

Si se piensa en Europa el modelo de un juego por objetivos de cooperación descentralizada será fundamentalmente definido por estrategias cooperativas (y en menor influencia de estrategias competitivas) , en donde los jugadores orientan sus acciones preferentemente por el cumplimiento de objetivos y en menos medida en función de las expectativas de obtener el mejor pago. Situación que no es fortuita, ya que fue en Europa donde nace y se desarrolla el enfoque de la cooperación descentralizada.

Volviendo la vista hacia América Latina, el modelo de juego de cooperación descentralizada que se observa, tiende más hacia el diseño de estrategias competitivas (entre sus pares locales de la misma región) a fin de obtener lo mejores pagos (fundamentalmente de orden económico).

Concretamente en el caso mexicano, la cooperación descentralizada muestra un avance incipiente y ello puede explicarse en función de la forma de actuación de los jugadores (gobiernos locales), los cuales definen como principal estrategia obtener el mejor pago, en lugar de reflexionar cómo llegar a él.

Asimismo, otro problema que es típico del caso mexicano en el desarrollo de esta práctica es el evidente rezago en materia de ejercicio de la autonomía local y descentralización de competencias. En lugar de ello, los jugadores (municipios) dejan en manos del gobierno federal la definición de estrategias de acción exterior, incluso la selección de socios y el diseño de las reglas del juego que deben ser un espacio reservado para los jugadores en cuestión, se ha convertido en una

situación de contexto más que en un ejercicio de detección de necesidades y capacidades. Este escenario no es propio del resto de América Latina y menos aún en el caso europeo.¹⁰

La representación del juego que se hará a continuación intenta definir estrategias realistas de los jugadores tendientes hacia el logro de equilibrios bayesianos, sin embargo, el logro de un equilibrio de este tipo es de igual manera un equilibrio de Nash. Esto en función de que Bayes intenta mostrar una racionalidad limitada que no necesariamente se orienta por las expectativas de obtener el mejor pago, sin embargo, se sabe que todo jugador racional tiende más hacia el logro de un equilibrio de Nash, en relación con buscar obtener mejores expectativas de pagos.

La representación matricial del juego

La representación matricial que será desarrollada en el presente apartado busca mostrar gráficamente los pagos obtenidos por dos jugadores que en una situación ficticia de internacionalización deciden vincularse en la modalidad de cooperación descentralizada directa.

El tipo de juego en el que se basa la representación matricial es un juego por objetivos que se basa en estrategias cooperativas y tiende hacia el logro de un equilibrio bayesiano.

Como ya se ha mencionado en los juegos por objetivos son más importantes las estrategias que los pagos, por tanto, los jugadores como sujetos racionales al inicio de un juego buscarán minimizar los

¹⁰ Cabe hacer la aclaración de que la cooperación descentralizada no ha sido un concepto y práctica que haya permeado en el contexto norteamericano, sino que es propio de Europa y ha sido difundido hacia África, Asia y América Latina.

riesgos de pérdidas y durante el desarrollo del mismo, obtener los mejores pagos.

De acuerdo con la teoría de Bayes no siempre se obtienen los mejores pagos cuando los jugadores actúan en función de las estrategias. En el caso que se está representando, los gobiernos locales definen sus estrategias en función de sus objetivos, los pagos esperados y las reglas del juego (que pueden ser consensuadas entre los jugadores previo al inicio del juego).

En este caso, se hace la representación ficticia de un juego por objetivos que contiene estrategias cooperativas y no cooperativas, las primeras llevan a los jugadores a obtener los mejores pagos, mientras que las segundas los peores.

Asimismo, la situación simulada como un juego por objetivos de cooperación descentralizada intenta mostrar un escenario en lo más realista posible sobre cómo los gobiernos locales en su papel de jugadores intentar definir sus estrategias de vinculación con sus homólogos del extranjero a partir de la información (incompleta) disponible.

Game

Player 1 (Gobierno Local A)

Player 2 (Gobierno Local B)

S = Estrategias para A = S (a) y para B = S (b)

U= Pagos

Escala de valores: 0 a 7 y 0 a -7 donde el mejor pago es 7 y el peor es -7

En donde $P1 = S(a_1, a_2, a_3, a_4)$

Y donde $P2 = S(b_1, b_2, b_3, b_4)$

Para $P1$ sus estrategias son:

$a_1 =$ encontrar a potenciales socios en el extranjero para desarrollar proyectos comunes de cooperación descentralizada

$a_2 =$ obtener fondos financieros de la cooperación descentralizada

$a_3 =$ generar una estrategia de acción internacional positiva para su municipio

$a_4 =$ utilizar los vínculos con el extranjero como giras turísticas y viajes con fines personales

Mientras que para $P2$ sus estrategias son:

$b_1 =$ generar proyectos de cooperación descentralizada con socios del extranjero

$b_2 =$ solicitar la mayor cantidad de recursos financieros posibles a los homólogos del extranjero que participan en la cooperación descentralizada

$b_3 =$ identificar capacidades locales y temas que pueden ser susceptibles de cooperación con gobierno extranjeros

$b_4 =$ participar en eventos en el extranjero y firmar acuerdos con gobiernos extranjeros aunque estos resulten inoperantes

A partir de las estrategias propuestas, los pagos obtenidos serán entonces:

U de A y B en	$(a_1, b_1) = (6, 7)$	$(a_2, b_2) = (-6, -7)$
	$(a_3, b_3) = (7, 7)$	$(a_4, b_4) = (-7, -5)$

Representación matricial del juego:

	Estrategias P2 (B)	
Estrategias P1 (A)	(6,7)	(-6,-7)
	(7,7)	(-7,-5)

De la representación matricial de los pagos obtenidos lo que podemos observar es que el juego privilegia las estrategias cooperativas y éstas permiten obtener los mejores pagos, es así que la solución de juego se encuentra en el par de estrategias (a3, b3) en donde los jugadores obtiene los mejores pagos en un escenario de equilibrio perfecto bayesiano, es decir, orientado en función de estrategias cooperativas y no únicamente de los pagos o la maximización de utilidades.

A su vez, el juego representado contiene un segundo mejor pago que es aquel que contiene la estrategia (a1, b1) en donde los gobiernos locales como jugadores por objetivos están orientando su actividad en el extranjero hacia la vinculación con gobiernos homólogos pero con visión de socios y no de receptores de los recursos (humanos, financieros y técnicos) de la cooperación descentralizada.

Los pagos son diferenciados para estos jugadores, en función de que se observa que el escenario de P1 es el de un gobierno local que aún no cuenta con un posible socio y puede estar en la búsqueda de éste, por tanto, no es posible asegurar que pueda obtener el mejor pago.

En el segundo caso, el jugador P2 por el tipo de estrategia que presenta denota que ya cuenta con socios en el extranjero, por lo que sus posibilidades de obtener mejores pagos son mayores.

Las estrategias (a2, b2) y (a4, b4) se identifican como no cooperativas y se observa que generan los peores pagos para los jugadores que basan sus estrategias en la idea de ser considerados receptores o beneficiarios de la cooperación.

La razón de que estos pagos sean los peores se relaciona con la incongruencia de las acciones de los jugadores en relación con los principios de la actividad de cooperación descentralizada: reciprocidad en las acciones, beneficio mutuo, cooperación en lugar de asistencia, complementariedad y cofinanciamiento de las acciones.

Reflexión final

La teoría de juegos constituye un modelo de representación de la realidad en donde la ordenación de preferencias de los jugadores depende de factores internos y externos en los que se lleva a cabo un juego.

Los jugadores siempre serán considerados actores racionales, sin embargo, nunca podrán tener en cuenta todos los elementos que pueden determinar la obtención de los mejores pagos, en ocasiones, las decisiones de los jugadores obedecerán a un conjunto de estrategias combinadas e interdependientes en donde la información incompleta e imperfecta puede determinar el éxito o fracaso de las estrategias.

El modelo teórico de teoría de juegos aplicado en este documento ha concentrado su atención en los juegos por objetivos para lograr equilibrios bayesianos. La aplicación de este modelo a las relaciones de cooperación descentralizada directa (de gobierno local a gobierno local) permite identificar las ventajas de un juego por objetivos en el que

se privilegia el cumplimiento de las estrategias cooperativas en lugar de la obtención del mejor pago.

La representación matricial de juego buscó mostrar los ocho tipos posibles de preferencias, cuatro para cada jugador. Las preferencias fueron representadas con un valor numérico y para ello se ocupó la escala de valores universalmente ocupados en teoría de juegos (0 a 7) al cruzar las preferencias el resultado fue: dos estrategias conjuntas de tipo cooperativo y dos de tipo no cooperativo, las primeras permitieron a los jugadores obtener los mejores pagos y las segundas los peores pagos.

El modelo matricial es representativo de los cuatro posibles escenarios que pueden generarse entre gobiernos locales al tratar de establecer relaciones de cooperación descentralizada.

En lo referente a la cooperación descentralizada (en sus distintas modalidades) podemos decir que ésta no ha sido estudiada desde el enfoque de teoría de juegos por lo que, este ejercicio resulta un primer acercamiento útil para aplicar enfoques teóricos a la relación entre gobiernos locales de distinta nacionalidad.

El análisis de la cooperación descentralizada como un juego por objetivos para lograr equilibrios bayesianos, resultó en un modelo útil para entender la realidad de los gobiernos locales con referencia a cómo asimilan la posibilidad de establecer vínculos con gobiernos extranjeros.

En un juego por objetivos con estrategias interdependientes, la cooperación descentralizada no es vista como un fin en si misma, por lo que, no se trata de establecer vínculos con gobiernos de otros países

por el simple hecho de concretar la acción, sino de obtener mejores pagos derivados del trabajo conjunto entre gobiernos o actores públicos locales.

Por último, la teoría de juegos viene a demostrar que en la dinámica de las relaciones de cooperación descentralizada, es indispensable contar con estrategias ya que, no se trata de una práctica de azar, sino que, ésta involucra responsabilidad de los gobiernos locales como jugadores con capacidad de dirigir sus relaciones en el contexto internacional.

Bibliografía

Juegos, Departamento de Economía, Universidad Carlos III, Madrid.

Huerto, Romero María del (2007), **Introducción a la Cooperación Descentralizada**, Curso on-line “Especialista en Cooperación Descentralizada”.

Huerto, Romero María del (2008), **Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada**, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL www.observ-ocd.org.

Jiménez, Ruiz Francisco Javier (2004), **Teoría de Juegos y Ciencia Política**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

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**, edited by A.

Guillén, Ziccardi and Tonathiu, **México: Coordinación de Humanidades**, UNAM, PUEC, IGLOM.

Monsalve, Sergio (2002), **Teoría de Juegos: Hacia dónde vamos (Sesenta años después de Von Neumann y Morgensten)**, **Revista Economía Institucional**.

Montoya, R. Iván Alonso y Montoya, Luz Alexandra (2005), **Concepciones básicas en economía de la información y la selección adversa en la teoría organizacional**.

Economía y Desarrollo, Morton, D. Davis (1986), **Introducción a la teoría de juegos**, Alianza Editorial.

Myerson, R. (1999), "Nash Equilibrium and the history of economic theory", **Journal of Economic Literature** vol. XXXVII.

Pereyra, Andrés, **Incertidumbre e Información**, Notas docentes, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Rasmusen, (1989), **Juegos e información**, México: Fondo de Cultura Económica.

Ratliff, Jim, (1996), **Perfect Bayesian Equilibrium in Sender- Receiver Games**, <http://virtualperfection.com/gametheory>.

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

La importancia del liderazgo político para lograr la gobernabilidad democrática en el Estado de México.

David Tapia*

Abstract

El autor analiza la importancia de incentivar el liderazgo político en el juego del poder que se desarrolla en la vida democrática, tomando como referente en su reflexión el sistema político mexicano, recuperando el concepto de poliarquía, hasta destacar cómo en el Estado de México se avanza no sólo en los procesos que encauzan el ejercicio del poder, sino la consolidación de las instituciones que permiten destacar la competencia política, implementando para ello, una política interinstitucional y regional que acredita cómo la movilidad de los actores, así como las estructuras de gobernación han permitido el diseño de una toma de decisiones en el nivel de dirección, con lo cual la solución de los problemas, favorece, la gobernabilidad con liderazgo político como una herramienta clave para llevar a cabo la conducción de los asuntos políticos, sociales y económicos.

Palabras clave: Competencia, gobernabilidad, poder, política y liderazgo.

The author analyzes the importance of stimulating the political leadership in the game of power, which is developed in the democratic life, taking like referring in its reflection the Mexican political system, recovering the concept of poliarchy (competitive government), until emphasizing how the Estado de Mexico's advances not only in the processes which channel the exercise of power, but the consolidation of the institutions which allow to emphasize the political competition, implementing, an inter-institutional and regional policy that credits how the mobility of actors, as well as the government structures have allowed the design of a decision-making in the direction level; fact that makes that the problems solution, favors, the governability with political leadership, as a key tool to carry out the conduction of the political, social and economic subjects.

Key words: Competition, governability, power, policy and leadership.

* Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.

Contexto

La participación ciudadana constituye uno de los debates actuales dentro del diseño de nuestro sistema político mexicano y esto resulta por aún no lograr aun una democracia fortalecida. Para el caso mexicano, la participación ciudadana se materializa en el sistema electoral que permite la representatividad y participación de los votos ciudadanos con procesos que fortalecen el régimen nacional.

La efectividad del Congreso, se soporta en brindar un mejor rendimiento en la solución de problemas traducidos en leyes que legitimen actos de gobierno y coadyuven a la elaboración de políticas públicas que sean resultado de la participación directa de los ciudadanos, en la toma de decisiones, mediante instrumentos como el Referendum o la Iniciativa Popular¹ o la Revocación de Mandato.

El Poder Legislativo y Ejecutivo vayan encaminadas a la gobernabilidad democrática, donde las facultades que tenga el Titular del Ejecutivo (Derecho de Veto) sean aquellas que incidan en más acuerdos y permitan al congreso fortalecer los criterios para la construcción de políticas públicas que solucionen problemas públicos.

Tiene que haber información y transparencia, con el fin de que el ciudadano conozca de forma veraz y oportuna las rutas que sostienen tanto a partidos político como al gobierno (central, descentralizado y desconcentrado) e inclusive organismos autónomos, en el ejercicio de poder con el fin hacerlos debidamente responsables en la aplicación de los recursos en las políticas públicas.

¹ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 51 fracción V, permite a los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración la iniciativa de leyes, así como en el artículo 14 de mismo ordenamiento el referéndum, exceptuando en materia fiscal o tributario.

El modelo democrático, es resultado de la necesidad de fomentar una mayor interacción entre los actores políticos con el fin de cumplir los objetivos para una mayor calidad de vida, ésta característica desde el siglo XVII con Burke era concebida como indispensable y estimulante para crear lo que se conoce como los partidos políticos; el autor destaca entre aquellos de la época (Hume, Bolingbroke, Jefferson, Washington y Hamilton) como quien reconoció al partido político como un vínculo de “conexiones honorables” positiva y de contrapeso ante la Corona.

Los movimientos sociales se conciben como alternativa dentro de la falta de coordinación entre las instituciones y ciudadanos, como vehículos de cohesión social. Igualmente se ve a estos grupos que aún no dimensionan el factor de la participación colegiada como capital social para mejorar la calidad de vida de ciudadanos y ser un factor de cambio dentro de las instituciones, ya que tienden a construir modelos clientelares, así como opacidad en la gestión de recursos y procesos verticales de elección entre su grupo.

Para nuestro análisis, estudiaremos al sistema político de Estado de México a través del modelo de poliarquía que propone Dahl, con el fin de encontrar elementos que fortalezcan la necesidad de cohesionar y dirigir la sociedad organizada.

Para ello se plantea como hipótesis que el liderazgo es incentivado por el sistema político y por tanto, es nuestra cultura política aquella que genera el nivel de participación.

En la primera parte se elabora un análisis entre los movimientos sociales y su interacción con el sistema democrático, para buscar una explicación de cómo se desarrolla el liderazgo poliárquico.

En la segunda parte se expone el modelo de liderazgo, sus características y beneficios, como alternativa para mejorar la gestión de los actores públicos en un contexto competido.

La parte final se formularan conclusiones, haciendo énfasis en la necesidad del liderazgo político frente a los retos como son la seguridad pública, educación y gestión del agua, así como una alternativa para consolidar la trascendencia en la acción del gobierno.

Movimientos sociales en la democracia mexicana

El sistema jurídico mexicano regula en los artículos 8, 9, 15 y 35 de la Carta Magna, en derecho a la participación ciudadana, y en el 41 establece los principios del sistema de partidos, dando forma al modelo de participación ciudadana, que constituye una de las figuras con mayor trascendencia en la historia del sistema democrático, la cual ha evolucionado desde su origen en “La Polis”, hasta la declaración de independencia de los Estados Unidos en 1776, y posteriormente en la Francesa en 1789, las cuales fueron símbolos que establecieron los derechos y obligaciones de aquellos que pertenecen a la “ciudad”, dando origen y desarrollo a los derechos cívicos, (vida; libertad de conciencia y expresión; intimidad; propiedad privada) derechos políticos, (información; deliberación pública; participar organizadamente; rendición de cuentas; votar y ser votado) y derechos sociales (laborales, educación, salud y medio ambiente sustentable)

Obras como el “El Príncipe” de Maquiavelo o “Nueva Atlantis” de Bacon plasmaron esa evolución en la forma de hacer política, el papel que juega el análisis político en las monarquías y en la toma de decisiones. Fue hasta el siglo XIX, que Tocqueville observó la necesidad de que

la sociedad participara de forma organizada, de tal forma que fueran éstas, las organizaciones, vehículos intermediarios entre el Estado y la sociedad, ya que las instituciones públicas aún no tenían la capacidad para identificar e implementar los objetivos de esta última (Raphael, 2007); sin embargo, él concebía a los partidos político como un mal necesario en la democracia, ya que los percibe como facciones, es decir como partes contra todo, en lugar de partes del todo (Sartori, 2005).

Un gobierno democrático, busca tener un modelo más descentralizado e informal, lo cual estreche la distancia entre gobernantes y gobernados, trasformando un diseño a favor de la exigencia que implica gestionar la gobernabilidad (Lechner, 1997:63-67).

Sin embargo, gobernar es tarea de las instituciones y no de la sociedad (inclusive organizada); una de las razones es el modelo institucional que busca generar un pacto o corresponsabilidad entre los actores del sistema donde el gobierno sea formado por el propio pueblo mediante una democracia representativa, la cual el Poder Legislativo le entrega los recursos con los que cuenta el Ejecutivo para gestionar los programas con recursos.

Hasta aquí es claro la estructura del régimen, sin embargo ¿Es necesaria la participación ciudadana en la formulación e implementación de programas públicos con el fin de incrementar el rendimiento de nuestro sistema y así aumentar nuestra gobernabilidad?

A mediados del siglo pasado el sistema político mexicano mostraba elementos de ser una democracia unipartidista formado por élites (Sartori, 2005) que ha implicado la restricción de la participación

ciudadana en la toma de decisiones públicas, así como los vicios que surgen en un sistema semidemocrático² (relaciones clientelares y corporativismo).

Hoy por razón de los altos índices de violencia, el bajo crecimiento económico y la escasez de agua, nos lleva a plantearnos la siguiente interrogante ¿Quién debe asumir la dirección de la sociedad?.

En materia de gobernabilidad, El Banco Mundial³ en el 2009 señala que México mostró mejoría en los indicadores, más todavía se encuentra entre los países en vías de estar con un mejor ambiente para la acción de gobierno en la sociedad (Alcántara, 2004), sin embargo en estabilidad política, imperio de la ley y control de la corrupción muestra un rendimiento deficiente.

La organización “Vision Humanity”⁴ ubica a México a sólo 36 lugares de Irak, el país más violento del mundo, situación que acelera la ingobernabilidad ya que genera costos multiplicadores en lo económico y sociales como son: menor participación democrática, menor participación en el trabajo, fuga de capitales entre otros, así como costos directos en administración de justicia, médicos, policiales y vivienda.⁵

² Sartori afirma que en México tenemos una democracia esotérica, al afirmar que el sistema político tiende a la hegemonía partidista como medida de unidad y estabilidad, ya que un modelo competitivo pondría en peligro al partido hegemónico, los partidos secundarios y sus medidas de control, el autor no reconoce a nuestro modelo electoral dentro de un sistema de partidos.

³ Banco Mundial. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

⁴ Global Peace Index 2009 www.visionhumanity/gpi/home.php

⁵ http://ceidas.org/documentos/Centro_Doc/UNDP_Informe_Anual_2008.pdf

Conforme Elizondo⁶ las causas de ingobernabilidad son:

- Instituciones deficientes que afectan las decisiones económicas, y merman el desarrollo social,
- Instituciones basadas en privilegios,
- Pacto fiscal inoperante y
- Fragmentación del Poder.

Para North el déficit está en las instituciones y comprende que las instituciones son las reglas del juego que los actores imponen y que por tanto delimitan el marco de interacción entre éstas y ciudadanos.

Lo anterior fortalece el argumento de legitimidad, que tienen los individuos para influir en la políticas públicas (reglas del juego) desde las propias instituciones como el Poder Legislativo, Ejecutivo o inclusive Judicial (Control Constitucional) o desde los movimientos sociales en su carácter informal o como sociedad civil organizada.

La cuestión, ya no es saber como se forman o reclutan las elites políticas en México (Camp, 1990, 1992a, 1992b) sino ¿Cómo influir en la formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas públicas que busquen la gobernabilidad democrática, cuando quienes tienen que tomar la decisiones no lo hacen?.

Dentro de las definiciones sobre democracia que existen en la teoría política, se encuentra aquella que Dahl conceptualiza y hace operable para nuestra joven democracia:

⁶ Primer Seminario Internacional de Gerencia del Poder Municipal 2009.

“...un gobierno democrático, es aquel que tiene la capacidad de responder a las preferencias ciudadanas, sin establecer diferencias políticas entre ellos.”

Dahl advierte que no existe gobierno que tenga la capacidad para ser plenamente democrático, ya que tendría que implementar eficientemente:

- Los medios para que el ciudadano pueda formular las preferencias. (libertad de asociación y expresión, derechos electorales y fuentes informativas),
- los medios para manifestar sus preferencias, como elegir e involucrarse en la toma de decisiones de asuntos públicos y,
- que reciban igualdad de trato, con relación a las preferencias.

Por ello denomina y ubica a la democracia como una poliarquía, entendida como:

“...sistema relativamente democrático, es decir sustancialmente liberalizados y populares.”

Para desarrollar la poliarquía, Dahl plantea aquellos elementos que favorecen al debate público, mismos que son ejercidos e implementados por actores institucionales, formales o informales en las distintas etapas o de forma simultánea en la acción del gobierno en la sociedad, los cuales son los siguientes:

1. Secuencias Históricas.
2. Concentración o supresión de los medios socioeconómicos.
3. El orden socio económico y nivel de desarrollo.
4. Igualdades y Desigualdades.
5. Subculturas, pautas de Segmentación y efectividad gubernamental.

6. Las opiniones de los Activistas Políticos.

7. Dominación Extranjera.

A través de su modelo Putman (1993) busca explicar las causas que generan instituciones efectivas e identifica como virtud, la capacidad que tiene un gobierno a para atender las demandas sociales así como para implementar la solución, por tanto la participación ciudadana es importante pues esboza la ruta para gobernar.

La participación ciudadana mediante los movimientos sociales, es la expresión del progreso de un modelo poliárquico, que implica el desarrollo de una comunidad cívica como aquella en que predomina la lectura y asociaciones culturales y deportivas (Putman, 1993).

El capital social constituye aquellas relaciones que pueden brindar menores costos de transacción, entre instituciones y organizaciones mediante la confianza y cooperación (Coase, 1937).

Los movimientos sociales son concebidos “como una relación colectiva con lo político” (Ibarra, 2005) los cuales operan en paralelo más no en todas veces coordinadamente con las instituciones públicas como los partidos políticos, ya que son canales en la formulación e implementación de las políticas pública.

¿Por que el Estado de México? es la entidad con el mayor número de habitantes del país, la segunda más importante en aportación del PIB, tiene la mayor infraestructura carretera del país; según el Instituto Mexicano para la Competitividad encontramos que la entidad tiene la mayor participación electoral en el país con el padrón más grande, lo que hace de la entidad una región con una alta competitividad política.

Así mismo, observamos que de 125 municipios tan sólo tres de ellos no han tenido alternancia desde 1997, lo cual es un indicador que muestra un alto liderazgo dentro de las comunidades y una apertura institucional para buscar aquellos candidatos que aseguren la dirección y paz de un sistema democrático. (IMCO,2010)

En el modelo de poliarquía de Dahl las secuencias históricas, hacen referencia a que la liberalización precede a la capacidad de representación; que la representación precede a la liberalización o finalmente, que por vía rápida la hegemonía cerrada se modifique repentinamente y brinde el derecho de sufragio y al debate público, a éste respecto encontramos que la transición electoral en México ha sido un cambio repentino y pactado por ser los representantes de partido quienes en 1977 (Ley de organizaciones políticas y procesos electorales) vigilaban el proceso electoral, y fue hasta 1990 con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que se le otorga la investidura de organismo autónomo, donde no sólo participan los representantes de partido sino que se también se incluye a los ciudadanos, en 1996 se fijan nuevas reglas (deja de presidir el Secretario de Gobernación el consejo, y ya no tienen voto los representante del Poder Legislativo y Judicial) dando como resultado para el año siguiente un Congreso fortalecido heterogéneo y por primera vez el reto de gobernar sin la mayoría absoluta. Para el 2000 es una necesidad continuar afinando los principios rectores de participación en contienda electoral, por lo que se crean instituciones para dirimir las controversias como el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial y la fiscalía especializada para la atención a delitos electorales.

En el Estado de México, hay avances como la creación del Tribunal Electoral del Estado de México, con el carácter de organismos autónomo, con personalidad jurídica propia y máxima autoridad en sus decisiones jurisdiccionales.

Lo anterior observa, cómo se ha instaurado el régimen competitivo pactado, donde los líderes políticos han dado atención a las demandas enfrentado una sistema hegemónico que ha evolucionado, que de ser una transición a partir de representantes, hoy vemos la inquietud de buscar mayores procesos de liberalización hasta llegar a buscar las candidaturas independientes.

La liberalización ha sido resultado de una necesidad de consolidar un sistema que brinde mayor participación, como lo fue la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, disuelto y reestructurado como Partido de la Revolución Mexicana en 1938, y finalmente denominado Partido Revolucionario Institucional en 1948, el cual concentraba a las principales fuerzas políticas del país y daba fin a la época de caudillos, dando valor “a la unión de todos a favor de un proyecto”.

La creación de un partido político no es resultado del consenso sino del conflicto, ya que este sostiene aquellos debates progresivos que hacen que un sistema sea plural, mediante la participación ciudadana, por ello los movimientos sociales son los creadores de los partidos políticos

Los movimiento sociales tiene distintos principios que los distinguen unos de otros y que dan sentido a su actuación; su evolución va desde los obreros, ecologistas, cooperativos hasta aquellos que van en contra de la globalización. (Ibarra, 2005)

Los movimientos sociales tienen estrategias encaminadas a:

- Obtener poder político.
- Conflictuar las relaciones con los partidos políticos e instituciones que no compartan sus principios.

- Organización informal y en redes sociales.
- Intereses difusos.
- Se enmarcan con la identidad del movimiento.
- Accionan indeterminadamente.

El Estado de México, tiene censadas 1,600 organizaciones de la sociedad civil y 250 movimientos sociales (conflictivos) entre los cuales destacan dos:

- Antorcha Campesina,
- Unión de Pueblos Revolucionario Emiliano Zapata (UPREZ).

Su discurso se basa en brindar apoyo a grupos marginales,⁷ su estrategia a llevado tener representación en el sistema electoral debido a su capacidad para generar capital social, en base a la confianza, datos objetivos y expectativas que tienden a la cooperación. (Putman, 1993) y buscar por vía de la presión (movilización y bloqueo) influir en el sistema político a favor de sus intereses, lo cual les hace aún más fuertes ya que conforme a Sartori (1993), son antisistemas ya que tienen un impacto deslegitimador del régimen, y oscila entre la permeabilidad y el obstáculo, desde dentro y afuera del sistema político.

Un gobierno hegemónico varía los medios de supresión como los violentos y no violentos; ambos juegan un papel estratégico en la elaboración de políticas públicas, los primeros tienen como fin inhibir conductas delictivas y que atenten en contra del orden social (bloqueos y marchas) y los segundos (no violentos) regulan los elementos que hacen una sociedad más competitiva como los medios de educación y socialización política, estos Dahl los denomina concentración o

⁷ <http://www.antorchacampesina.org.mx/>

dispersión del orden socio-económico. En el caso de México, los medios no violentos como la educación, no son un elemento sustancial de condicionamiento, ya que la educación es insuficiente y cuestionable, lo vemos en los resultados obtenidos en la evaluación PISA 2006, donde los estudiantes de México con 15 años de edad muestran dificultad para contrastar modelos teóricos (sólo memorizan las lecciones); en desarrollo tecnológico solo 3% de los alumnos obtuvieron los niveles más altos de investigación; en matemáticas no se mostró avance a su desempeño.

Con relación a la deserción escolar en el 2007 el porcentaje de niños entre 3 y 14 años de edad del nivel máximo nivel educativo que alcanzaron sus padres fue 26.7% sin primaria, 27.1% primaria, 26.8% secundaria, 10% medio superior y tan solo 9.4% alcanzó la educación superior.⁸

En el ciclo 2005- 2006, la tasa de cobertura de educación superior es de 19.9%, equivale a que uno de cada cinco jóvenes entre 19 y 24 años de edad está matriculado, (el sistema atiende a 2 millones 245 mil de estudiantes de la población total de 12 millones 278 mil).

De lo anterior, la aplicación de una medida restrictiva no violenta es insuficiente para incentivar o inhibir la poliarquía, sin embargo vemos que en la élite sí existe apertura para la formación de nuevos grupos así como su control a través de medios no violentos, como son aquellos que el sistema de partidos regula como son los requisitos para ser candidato por su partido.

Cuando los medios de restricción amenazan a los movimientos sociales, existen estrategias como resultado de alianzas con grupos de presión

⁸ http://ceidas.org/documentos/Centro_Doc/Panorama_Educativo_Mexico_2007_INEE.pdf

y partidos políticos, al respecto Ibarra (2005) explica la cual es el comportamiento de los movimientos con los distintos aliados.

Con grupos de presión:

- **Margen de implementación:** Cuanto más fuerte sea la presencia de un grupo de presión en la toma de decisiones, será menor el apoyo que brinde al movimiento social que busque reivindicar la misma causa.
- **Distinto margen de implementación:** En distintas esferas será difícil que ambos logren obtener similitud y apoyo mutuo.

Con partidos políticos:

- **Apoyos electorales:** Una vez que el movimiento social tiene a sus representantes, ellos dejan de brindar apoyo.
- **Partidos de Izquierda:** Es visible que los partidos políticos socialistas, prestan más apoyo de los movimientos sociales, que aquellos que buscan ser mediadores entre estos y los minimalistas o conservadores.
- **Consecuencias de las alianzas:** Los partidos políticos, desactivan las demandas reivindicatorias de los movimientos sociales.
- **Desconfianza:** Es evidente que los movimientos sociales tienen gran desconfianza hacia los partidos políticos, ya que históricamente han sido utilizados para la contienda electoral o el ejercicio interno.

Con relación a la actuación de las elites, los movimientos sociales tendrán que recurrir a las alianzas extrainstitucionales (Organismos Internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Cuando las élites son abiertas, los movimientos sociales buscarán hacer propios los intereses de grupo, buscando la confrontación o cooperación en la arena política.

De lo anterior vemos que la apertura o restricción que implementen las instituciones políticas, será en la medida en que el movimiento conozca, adapte y genere las alternativas para romper la barrera que los “guardianes de la agenda” Meny y Thoening (1992), busquen para evitar la presión y sumar en la agenda pública los asuntos de interés.

El orden socio-económico y nivel de desarrollo: encontramos que existe un fuerte vínculo entre el nivel socioeconómico y el desarrollo político. A mayor nivel socioeconómico, mayor oportunidad de un régimen competitivo, a mayor competencia política mayores son las probabilidades de que el país tenga un alto nivel socioeconómico y cuanto mayor sea su nivel habrá más poliarquía de la cual depende la pluralidad política.

La doctrina liberal clásica se centra en la competencia como un elemento detonador del orden social, lo cual requiere de una serie de sanciones sociales, económicas y fiscales, con una economías social pluralista, con el objeto de propiciar una economía descentralizada, es decir economías mixtas.

La mayor movilización social se muestra en los municipios más competitivos, es decir aquellos que cuentan con infraestructura necesaria para atraer y retener inversiones, así como para generar talento (IMCO, 2009), cómo muestra encontramos que gran parte de sus demandas son en materia de transporte, educación, comercio, expropiaciones, infraestructura para el desarrollo y vivienda, las cuales

son empujadas por el efecto metropolitano en la zona conurbana del Distrito Federal.

El Estado de México, cuenta con dos de las principales zonas metropolitanas (Toluca-Naucalpan) del país; bajo este contexto el gobierno en la gobernanza debe identificar, conciliar y conducir las demandas sociales que enarbolean causas que fortalezcan una poliarquía competitiva, para ello los actores deben ejercer el liderazgo político para saber las opciones urgentes que demanda la sociedad. Stone (2005).

Es importante resaltar que gobernar implica poder articular políticas públicas en la sociedad, que para ello debe haber insumos que permitan tener mayor control al gobierno como son los medios económicos, que mientras no los tenga el total de la población, para aquellos que están al margen de estos insumos no estarán vinculados a la dirección del gobierno.

Sahui (2009) sugiere un modelo de gobernanza en las zonas metropolitanas con las siguientes características :

- Enmarcar la identidad y sentido de pertenencia de los habitantes en el territorio, enfatizando la integración de los tres niveles de gobierno.
- Coordinar las responsabilidades en los órdenes de gobierno, mediante la cooperación y continuidad de los acuerdos en materia de sustentabilidad como el transporte, vivienda, uso de suelo, ambiente entre otros.
- Fortalecer las reglas de participación ciudadana, las cuales vayan enfocadas a la efectividad en los diversos procesos.

- Garanticen la funcionalidad institucional del contexto urbano-regional, para fortalecer la legitimidad de la acción del gobierno, mediante 4 acciones:

- Vincular la planeación-presupuestación que permita la participación de los tres niveles de gobierno.
- Generar información de los observatorios ciudadanos.⁹
- Mecanismos de gestión y financiamiento público-privada.
- Planeación estratégica a largo plazo.

Para mantener la gobernabilidad, el gobierno del Estado de México ha implementado una política interinstitucional y regional,¹⁰ que hace más eficaz el cumplimiento de acciones, pero que al mantener la toma de decisiones en la alta dirección, genera que la solución a demandas sociales sean resueltas parcialmente, ya que no en todos los casos la decisión esta en manos de la autoridad regional.

Igualdades y Desigualdades. Hace referencia a la capacidad que un sistema político tiene para que un individuo pueda acceder a los “resortes del poder”, como la renta, riqueza, conocimiento, ocupación, posición dentro de las instituciones, popularidad y mérito, con el fin de desarrollar la poliarquía, que cuando no es posible que el sistema brinde estos elementos, los individuos carecen de ingresos y preparación, por consecuencia se mantienen en pobreza y exento de los medios controlables para gobernar.

De lo anterior, según reporte elaborado por la OCDE denominado *¿Creciendo en la Desigualdad? 2008*, México es de los países más

⁹ El Estado de México tiene 11 observatorios ciudadanos de los 37 que existen en el Distrito Federal www.observatoriosciudadanos.org.mx/quees.aspx

¹⁰ <http://www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf>

desiguales (Turquía y Portugal), y causa alarma que el 22,2% de los niños mexicanos viven en pobreza.

Agrava la desigualdad al no brindar mayores ingresos por no estar bien educada la sociedad y gente poco calificada para trabajar.

El índice de Gini en el 2008, ubica a México a 28 lugares del país con mayor desigualdad (Nambia), de un total de 134 (Suecia) hecho que inhibe el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; acceso a la tierra y a otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política.

Por lo anterior, los movimientos sociales en América Latina tienen mayor posibilidades de crecimiento, porque son el vehículo para acceder al poder formal y obtener recursos para la comunidad, sin embargo, no todos los movimientos cumplen esta expectativa al momento en que dejan de cubrir las necesidades a los habitantes y dejado al gobierno limitado para ejercer medidas de gestión a favor de la poliarquía sobre dichas comunidades.

¿Pero cual es la actuación de los movimientos sociales en su interacción con grupos de presión fácticos e institucionales?. Conforme al Informe sobre la Democracia en América Latina 2004, elaborado por el BID, pertenecen a un mismo grupo los empresarios y los medios de comunicación y a los políticos que mediante el ejercicio corporativista y clientelar, se consumen en el afán de imponer sus posiciones. También los poderes fácticos son las iglesias, sindicatos y a los grupos ilegales, los cuales ostenta el crimen organizado, respecto a los poderes formales, se encuentra el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

De lo anterior los poderes formales al no desarrollar las capacidades de la sociedad mediante los resortes del poder y crear estados de desigualdad elevados, se genera un estado activo para la violencia y delincuencia, es decir se establecen ambientes donde el habitante esta al margen del Gobierno, ya que se carece de elementos que permitan dirigir a la sociedad. Lo anterior se vio en los recientes procesos electorales (2010) en la República, donde esa brecha la delincuencia ha ganado espacios, el Estado se ha debilitado y el ciudadano es amedrentado.

Otra característica de la poliarquía de Dahl, es que la representación se encuentre debidamente asegurada en cada una de las subculturas y que se atiendan efectivamente los problemas del país. Es importante destacar que para que exista efectividad en la atención, como afirma Dahl, deben existir dos acuerdos institucionales de gran trascendencia, por un lado la relación del Ejecutivo con las demás fuerzas políticas (incluido el Congreso) y por otro apartado el sistema de partidos, tenga claro que la fragmentación constituye menos votos por fracción parlamentaria, y por tanto es más complejo tomar e implementar las decisiones, para la atención de los problemas, México tiene un sistema democrático unipartidista (Sartori, 2005) el cual extra limita y deja de representar efectivamente todos los sectores o subculturas, por ser un solo partido el que pondere la dirección, situación que es igualmente gravosa para el caso de la fragmentación.

Conforme Ibarra (2005), las causas institucionales que motivan a los grupos sociales a actuar son:

- Una burocracia poco profesional que se deja presionar por los movimientos sociales,
- confrontación por las elites proclives a aliarse con actores colectivos sociales y

- un poder judicial preponderante que hace del resto de los poderes, una imagen de debilidad.

La burocracia gestiona por tradición sin que definan u oriente las funciones, que asignen las tareas oportunas para cumplir con los objetivos de las políticas públicas, lo cual implica que el personal no comprenda cuáles son sus tareas y objetivos.

De lo anterior se observa que el personal de confianza pondera el valor de la lealtad, que disuade cualquier reglamento interno o manual de organización o procedimiento, situación que grava metafóricamente la gestión pública, ya que el personal se olvida de colaborar en actividades inherentes a sus funciones, así como restringir el acceso a información pública, ya que existe desconfianza entre “los líderes de equipos”, aún a pesar de estar adscritos a la misma unidad o tener secuencia en los procedimiento.

Retomando, encontramos un vínculo en la gestión pública y la ingobernabilidad, ¿Por qué no tener personal debidamente capacitado, que logre cumplir las metas asignadas desde el Plan de Desarrollo hasta los manuales de organización? y ¿Por qué no ejercer un liderazgo público en base a habilidades políticas, de dirección, relacionales, eficacia personal y ética pública? López y Leal (2005).

El actual modelo de gestión de recursos humanos no cuenta con un sistema de ingreso y ascensos meritorios riguroso,¹¹ la autoridad que tiene asignado por ley el cumplimiento de ciertos objetivos en base a un número de tareas inmersas en un manual de procedimientos y de organización, ve difuminada su misión, por razón de:

¹¹ Artículos 45,46, 47, 48, 99 y 100 de la Ley de Trabajo de los servidores públicos y municipios del Estado de México.

- Incapacidad para gestionar: El titular del área no cuenta con los conocimientos para gestionar lo público.
- Política de discrecionalidad y opacidad.

Por tanto, debemos reconocer que para obtener resultados el modelo de gestión deba planear estratégicamente para:

- Determinar cuáles serán las necesidades de los movimientos sociales y como se va a comportar a lo largo del tiempo.
- Establecer cuáles son los objetivos, tareas y actividades que a lo largo del tiempo habrán de cumplir.
- Establecer los recursos materiales y humanos que se requieren para lograr los objetivos.
- Determinar cómo y quien ejercerá el mando en los distintos niveles y los liderazgos e incentivos.
- Establecer las pautas para comprobar que se está llevando a cabo y son enlace entre el gobierno y la población.

Así mismo, hace compleja la efectividad la gestión de nuestro modelo Federal al operar entre distintos niveles de gobierno que tiene como reto:

- Mayor número de actores

Y como beneficio:

- Mayor eficiencia en la prestación del servicio.
- Mayor calidad y flujo de la información pública.

Por razón de competencia en nuestro modelo federal se observa que los ayuntamientos en ocasiones no brindan apoyo a los movimientos sociales, lo cual genera que en materia de obras, procedentes de

recurso federal o estatal, los cabildos se oponen a su operación, como consecuencia del pacto fiscal deficiente que nace desde la federación en “coordinación” con el municipio.

Las opiniones de los activistas políticos en la poliarquía tienen una secuencia que determina su efectividad, prestigio y confianza. Este proceso se desarrolla de la siguiente manera; los factores son los que explican las acciones políticas y éstas a su vez influyen en el régimen.

Es importante comentar que el debate y la poliarquía nacen a partir de que las demandas y acuerdos se exteriorizan en las instituciones políticas con mayor impacto en la opinión pública, así mismo para que prospere este debate, debe de ser congruente y llamar a la realidad.

Como hemos visto México, desde su nacimiento como país independiente, culturalmente a estado vinculado al extranjero, por lo cual podemos afirmar que tenemos arraigado en nuestra cultura el gusto por la cultura europea y norteamericana y la animadversión por nuestra cultura indígena y mestiza (Ramos, 2006). Respecto a la segunda característica que Dahl expone, México es uno de los pocos países que tiene celebrado el mayor número de tratados internacionales comerciales con el mundo, y que a ellos nuestro marco jurídico le presta una jerarquía tan sólo por debajo de la Constitución, lo cual le obliga a cumplir a cabalidad el clausulado; sin embargo, existe un déficit institucional que aún no le permite lograr su cumplimiento, así mismo los resultados encontrados en la cifras de la balanza comercial 2009, arrojan un déficit de 1890,3 millones de dólares,¹² lo cual muestra el patrón importador y dependiente de las economías extranjeras, que

¹² Fuente INEGI: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/balcom1.jpg>

parece una influencia marcada en materia de dominación extranjera, situación que algunas veces ha jugado a favor de la poliarquía y otras en contra.

El liderazgo público como herramienta de dirección

Nuestra gobernabilidad democrática aún esta en un proceso de consolidación, con grandes demandas ciudadanas (servicios públicos), poca recaudación fiscal, gestión pública deficitaria y alta desigualdad, lo cual compele a los actores sociales a buscar modelos que permitan un dinamismo que genere un cambio en las políticas públicas.

El liderazgo involucra al poder, pero no todo poder incide en el liderazgo. Sin poder no es posible liderar y esto anteriormente lo observamos en la poliarquía (igualdades y desigualdades) que un sistema brinda a sus habitantes, los denominados “resortes del poder”.

Y esto lo contrasta la teoría de la escasez, donde America Latina es una región que imprime mayor fuerza a los liderazgos carismáticos, en razón de la desigualdad en acceso a oportunidades de desarrollo.

El diccionario define al poder como la habilidad que tiene una persona u organización para influir en el comportamiento de otros con el fin de obtener los resultados deseados.

El liderazgo es una relación de influencia entre líderes y seguidores, quienes intentan cambios reales y resultados que reflejen objetivos compartidos (Daft, 2002)

Nye (2008), explica que el poder tiene dos modalidades, “Dura” que es el recurso policiaco y financiero y “Suave”, que es la posibilidad de manipular los resultados, moldear las preferencias de otros para obtener lo que queremos.

En la gobernabilidad democrática los actores sociales actúan en base a la persuasión y la atracción, en un régimen autoritario la coerción y el autoritarismo se pondera.

Max Weber aporta en su estudio factores para la legitimidad donde analiza cuales eran los 3 tipos de razones del por que la gente obedece (organización) o sigue (carismático) al líder:

1. Por que éste ha recibido el poder por vía de herencia.
2. Por que éste ha sido elegido por vía meritoria para asumir la dirección.
3. Por que éste es carismático.

Sin embargo, para el liderazgo se presenta una plataforma para implementarlo en el ámbito político, se encuentran 5 ejes temático, que dan origen al liderazgo público:

1. Intensión de acceder al poder: Es la primer característica del líder, la cual contextualiza la personalidad del líder, el talento o vocación que debe ser entrenada a desarrollar.
2. Visión del Entorno: Esta característica nos describe la capacidad que tiene el individuo para elaborar un diagnóstico que permita identificar cuales son los principales problemas de la región, las causas más próximas y de fácil solución, así como aquellas que involucran diversos actores, niveles de gobierno, tiempos electorales, intereses privados, delincuencia.

3. Estrategia: Es la competencia que tiene un individuo para identificar cuales son las principales relaciones entre actores, así como los riesgos e impacto que tiene cada una de las decisiones.
4. Generar Consenso: Es la capacidad que se tiene para gestionar entre la cooperación y conflicto entre individuos y organizaciones.
5. Trascendencia: Es la continua permanencia en una comunidad o región, a través de acciones tendientes a solucionar un problema público.

Objetivos en cada eje temático:

1. Vocación para acceder al poder: Reconocer en talento para solucionar problemas a través del ejercicio público, para lo cual habrá que desarrollar habilidades como la comprensión, adaptable, flexibilidad, empatía y comunicación; su acción clave es la negociación.
2. Visión del entorno: Gestionar las expectativas sociales, mediante en diagnóstico correcto de los problemas públicos que brinde dirección, según el contexto aplicable; su acción es el análisis de información.
3. Estrategia: Aplicación de modelos conforme al contexto, que permitan tomar decisiones eficaces, eficientes y efectivas. (análisis de actores, institucional, impacto en las decisiones); su acción es la participación ciudadana.
4. Consenso: Influir para lograr cooperación y dirimir los conflictos (resistencia), a favor de políticas públicas y su implementación; su acción es en agenda pública.

Liderar dentro de las instituciones no es lo mismo que fuera de ellas y para ello existen características propias del derecho administrativo y laborar que regulan las funciones de los servidores públicos, moldeando

su actuación, así como líderes más comunicativos o carismáticos, que modulan el impacto en nuestro sistema político.



Figura 1. Elaboración propia.

Para Cerny (1990) el liderazgo tendrá un impacto dependiendo la combinación de tres factores:

1. **Personalidad del Líder:** pasivo, poca intension de ejercer el rol; activo, prepararse para ser el lider.
2. **Su relación con otros actores politicos y sociales:** dependiente o autónoma.

3. Su relación con el marco legal: rígida estricta o liberal amplia.

Conclusión

El modelo de liderazgo político beneficia dos elementos esenciales para cualquier gobierno poliárquico:

La gobernabilidad: como un ambiente que todo gobierno debe buscar construir y mantener, trabajando desde el proceso electoral hasta la gestión pública, un gobierno que fortalezca los resortes del poder para obtener más competencia, más calidad y como resultado mayor desarrollo económico para así el gobierno ser el único capaz de dirigir a la sociedad, mediante la gestión de la riqueza, renta, educación o estatus.

Asegurar que la representación del ciudadano este asegurada y se de efectivo cumplimiento a las necesidades mediante los partidos políticos y movimientos sociales.

Comprender que el gobierno esta en campaña permanente: el ciudadano valora la actuación del gobernante conforme a los hechos que hacen evidente la actuación del líder, por tanto hay que identificar que el gobierno constantemente puede comunicarse a través de su gestión pública y buscar liderar una forma efectiva como medio para apuntalar la trascendencia del líder en el gobierno y posterior a su gestión, implementando proyectos y construyendo valores que compartan sociedad y gobierno.

El modelo de liderazgo expuesto busca inhibir la baja cultura participativa y los problemas internos que pudiesen tener los movimientos sociales, así como ser una herramienta que busque dinamizar con la perfil pragmático de los actores políticos para alcanzar el mayor poder político en base a la solución adecuada a los problemas públicos.

Por tanto, el ejercicio del liderazgo político, es la herramienta detransformación que consolide un gobierno de mayor eficacia, eficiencia y efectividad (Alcántara, 2003).

Bibliografía

Alcantara, M. (2004), **Gobernabilidad, Crisis y Cambio**, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, F. (2006), **Gobernanza y Gestión Pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Arellano, R. (3003), **El sistema político del Estado de Mexico; surgimiento, consolidación y cambio**, Mexico: UAEMEX.

Cerny, P. G. (1990), **The limits of Political Power: Personal Lidership and Party Sitems**, Londres: Sage Publications.

Covey, S. (2007), **El Factor Confianza**, Madrid, Paidos.

Coase, R. (1937), **The nature of the firm**, *Economica New Series*, N° 4.vol. 63, Washington, D.C.

Daft, R. (2002), **The Leadership experience**, Orlando: Harcourt, Inc.

Dahl, R. (2002), **La poliarquía, participación y oposición**, Madrid, Tecnos.

Lechner, Norbert (1997), Por qué la política ya no es lo que fue, Leviatan, Revista de hechos e ideas, núm. 63, Madrid.

López, J. y Leal, M. F. (2005), Liderazgo Político, Mexico, Editorial Paidos.

North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge .

Nye, J. (2008), The Powers to Lead, Oxford, University Press.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), Las Políticas Públicas, Barcelona, Ediciones Ariel.

Ibarra, P. (2005), Manual de Movimientos Sociales, Madrid.

Payne, M., Zovatto, D., Mateo Díaz, M. (2006), La Política Importa, Democracia y desarrollo en America Latina, Washintong, D.C., Paidos.

Putman, R. (1993), The prosperous community: social capital and public life, American Prospect, USA.

Ramos, S. (2006), El perfil del hombre y la Cultura en México, México, Planeta.

Rapahel, R. (2007), **La institución de la ciudadanía**, México, Nostra Ediciones.

Sahui, A. (Coord.) (2009), **Gobernanza y sociedad civil, retos Democráticos**, México, Ediciones Coyoacán.

Sartori, G. (2005), **Partidos y Sistemas de Partidos**, Madrid, Alianza Editorial.

Stone, D. (2008), **Policy Paradox, The Art of Political Decision Making**, USA, Norton & Company.

Zabaleta, S. (2010), **Redes de política pública: un enfoque de liderazgo gubernamental**, México, CIDE, mimeo.

El buen gobierno en Zumpango en el modelo del Gobierno Federal 2000-2006

Jaime Espejel Mena*
Misael Flores Vega*
Fermín Leonel Reyes*

Abstract

Los autores exponen con base en el cambio institucional aplicado a los procesos de gobierno, el significado de la agenda de buen gobierno que proclama la administración del presidente Fox, para luego realizar un ejercicio comparativo con el gobierno del municipio de Zumpango Estado de México, destacando dos formas distintas de desempeño institucional en las cuales la parte central son los ciudadanos, dando lugar a la respuesta de instrumentos de conducción que se aplican tomando en cuenta la intensidad de los movimientos sociales y políticos, puntualizando contrastes que caracterizan no sólo estilos y prácticas de gestión, sino modos de gobernar diferenciados, no obstante que se parte de una visión común como es el referente del buen gobierno y sin embargo, los resultados obtenidos reflejan condiciones distintas y no homogéneas de conducción, liderazgo y obtención de resultados.

Palabras clave: Agenda, buen gobierno, ciudadanos, gestión y relaciones institucionales.

The authors expose with base in the institutional change applied to the government processes, the meaning of the agenda of Well-government, which proclaims the administration of president Fox, in order to realize a comparative exercise with the government of the municipality of Zumpango (Estado de México), emphasizing two different ways from institutional performance in which the central part are the citizens, giving rise to the answer of conduction instruments which are applied taking into account the intensity of social and political movements, emphasizing contrasts that characterize not only styles and practices of management, but differentiated ways of government, even though they part from a common vision as it is the referring of Well-government and nevertheless, the obtained results reflect conditions different and non-homogenous of conduction, leadership and results.

Key words: Agenda, good government, institutional citizens, management and relations.

**Profesores de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.*

Introducción

La presente investigación es la consecuencia analítica en base a la aplicabilidad de las nuevas reglas formales en relación del ámbito federal y el ámbito municipal; es la explicación del por qué los municipios tienden a modificar lentamente el marco institucional en referencia del marco federal, en este caso la agenda de buen gobierno.

Considerar las reglas formales e informales bajo un enfoque teórico, que más tarde se convierte en un análisis comparativo (práctico), es el cometido de esta investigación a través del nuevo institucionalismo, es decir, en qué grado los parámetros institucionales son transmitidos en cada uno de los ámbitos de gobierno.

Un marco institucional puede ser definido como la arena en donde los actores, jugadores u organizaciones regulan a la vida institucional de una nación, pero sobre todo de un municipio, a través de la administración pública del Ayuntamiento. Dicho marco institucional está estructurado, formado o establecido por reglas formales¹ que se derivan de la constitución federal o en su caso estatal, a diferencia de reglas informales como las del derecho consuetudinario, reglas establecidas a través del factor tiempo y también son determinantes las reglas universales, como las del mercado que indudablemente en

¹ Las instituciones formales van a ser definidas como:

- a) Las reglas del Juego que norman los diversos intercambios de los actores (función de libertades, sociales, políticas y económicas).
- b) Estructuras de incentivos que permite construir organizaciones, para a su vez hacer cumplir sus reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción.
- c) Restricciones del oportunismo de los grupos e individuos atenuando problemas de incertidumbre y riesgo que dificultaran o volverán muy costosos el intercambio.
- d) Modelos mentales que facilitan el cálculo de las distintas transacciones en las que incurren los agentes.

el ámbito municipal establecen reglas hacia el Estado bajo diversas condicionantes. El marco local por su parte establece reglas internas, tanto formales como informales.²

Una de las determinantes necesarias para el establecimiento de un marco institucional claro y enérgico son los acuerdos que se establecen a partir del beneficio de los jugadores y organizaciones institucionales regulados por el Estado, de lo contrario se estaría iniciando un proceso llamado cambio institucional, en un ámbito local se define como la transformación gradual del marco institucional vigente en un municipio, que ocurre de manera incremental y marginal a partir del procesamiento que los agentes locales hacen de las reglas generales y de las acciones e iniciativas.

Como parte de la transformación mencionada, en las últimas cuatro décadas se orientaron las políticas públicas hacia el fortalecimiento de la administración pública, no obstante, dichas transformaciones generaron un grado de incertidumbre y poca rentabilidad económica, consecuencia de un marco institucional débil y abandonado en la regulación del Estado.

En la década de los 70's se trabajaron a favor de la administración pública cuestiones de tipo técnico y administrativo como la difusión de técnicas de organización y métodos de los recursos públicos (Leemans, 1976). Lo anterior bajo los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

² Las reglas formales son estructuras e impulsadas por los propios gobiernos municipales, mientras que las reglas informales son establecidas por convenciones locales, mas a un por la necesidad de generar ciertos acuerdos que en muy pocas ocasiones prevalecen.

En los ochentas se da un fenómeno llamado redimensionamiento del aparato gubernamental, que consistió en el adelgazamiento de la administración pública a través de la venta, fusión, transferencia o liquidación de áreas administrativas y empresas del gobierno. En los años noventas, se practica la administración pública bajo una línea de la llamada nueva gestión pública, derivada de países anglosajones para tomar como criterios de actuación elementos económicos en el manejo del Estado. Con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León las acciones en la administración pública se sostuvieron en el Programa de Modernización de la Administración Pública, dirigido a la planeación estratégica y de calidad, así como en la reingeniería de procesos.

En el 2000 con el gobierno de Vicente Fox Quesada, la tarea administrativa se ventila en tres líneas de acción: la primera a partir del Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo; la segunda basada en el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental y tercera con la llamada Agenda del Buen Gobierno, de ésta última surgen seis tesis que explican el giro de la administración pública por un sexenio, el cual merece nuestro análisis.

En resumen, el cambio institucional mejora el desempeño de los gobiernos siempre y cuando se den las siguientes condiciones: arreglos institucionales que permitan generar esquemas de cooperación entre el gobierno municipal y la sociedad; un conjunto de reglas formales que sean respetadas y utilizadas; participación de nuevos actores que influyan en la toma de decisiones; capacidad de los empresarios y formas de cooperación entre los agentes productivos; un gobierno municipal experimentado en el ejercicio administrativo en un contexto de convivencia con partidos políticos distintos.

Entonces, el cambio institucional es un enfoque que forma parte en la vida institucional; para este enfoque las reglas son condición importante que regula la interacción humana, la interacción entre un gobierno, sus organizaciones y la sociedad, más aun sobre las reglas administrativas que permiten el bienestar social en el municipio a través de las reglas del más alto nivel de gobierno.

Buen gobierno: Una perspectiva teórica

El fenómeno del buen gobierno desde la óptica gerencial, es donde la adopción de prácticas innovadoras buscan mejorar el desempeño de las organizaciones institucionales, la capacidad de respuesta y el servicio al ciudadano, lo que ocasiona que varios gobiernos del mundo adopten más estrategias de buen gobierno; por eso es común hablar de reinención de los gobiernos, modernización o reforma del Estado, nueva gestión pública, gobernabilidad y neo institucionalismo.

Se están construyendo nuevas prácticas, ya no enfocadas al desarrollo económico, sino a promover una nueva relación entre los ciudadanos y sus gobiernos, lo que significa que la idea de buen gobierno debe partir del análisis de las instituciones y las élites del aparato gubernamental que pretenden legitimarse frente a las personas que gobiernan, queriendo hacer notar un gobierno útil, integrador, abierto y restaurador de los males sociales. En México el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2003, con objetivos como transformar al gobierno, la “inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad,

se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia”.³

La idea del buen gobierno se genera principalmente con la calidad en la prestación de los servicios hacia el ciudadano, es decir, se trata de buscar mejoras a partir de las organizaciones institucionales burocráticas y a ello se ha agregado, en el caso de México, el fenómeno de transparencia desde las instituciones del gobierno, ante la necesidad de aminorar las prácticas de corrupción, pero habrá que reflexionar qué tan cerca o lejos estarían tales estrategias, a veces tan formales de alcanzar estándares de calidad para los ciudadanos, o sólo se trata de vestimentas novedosas para fortalecer las organizaciones institucionales y descuidando entonces la tarea del gobierno para el ciudadano, que es servirle, a bajo costo y de forma eficiente.

Un buen gobierno es aquel que se plantea y trabaja seriamente para lograr el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de la vida de la ciudadanía (Acosta, 2006). Desde la perspectiva teórico práctica el buen gobierno se convierte en un propósito institucional y organizacional, que permite acceder a formas superiores de vida comunitaria (Rosique, 2008: 8).

La agenda del Buen Gobierno en México

En nuestro país, el papel del Estado ha carecido de impulso en la promoción y el mantenimiento de un orden institucional, llámese, acuerdos institucionales o arreglos entre los actores, o mejor dicho

³ El compromiso del Presidente de México Vicente Fox Quesada fue “lograr un gobierno de clase mundial, de calidad total... con la meta de reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. (Muñoz, 2004: 19).

y parafraseando a Douglass North cuando menciona que sólo los jugadores permiten el desarrollo tanto político como económico de un país en la medida que son regulados por las instituciones reduciendo la incertidumbre social.

La coyuntura en Julio de 2000 en nuestro país es el resultado de la liberalización política, que ha permitido abrir varios sectores del gobierno y así poder encaminar un proceso de transición política, proceso que encontrará su máxima siempre y cuando se tomen en cuenta el respeto a los acuerdos, y a las instituciones por parte de las organizaciones institucionales. La administración pública que se desarrollo por Vicente Fox Quesada estuvo basada en la Agenda del Buen Gobierno, misma que se compone de seis tesis, a partir de lo cual se busca mejorar el ejercicio del gobierno basado en la calidad.

Cuadro No. 1

La agenda del buen gobierno en la administración pública mexicana

Meta	Estrategias implementadas	Objetivo
Un gobierno honesto y transparente	- Ley de transparencia y acceso a la información pública - Programas Anuales Operativos	Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno
Un gobierno profesional	- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. - trabaja en.gob.mx, para revisar las plazas de gobierno abiertas - www.campusmexico.gob.mx , para la capacitación de los servidores públicos.	Garantizar que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia y asegurando se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
Un gobierno de calidad	- Modelo de calidad Intragob -Premio Innova - Premio Intragob - Certificación ISO 9000	Satisfacer e incluso superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.

(continúa)

Meta	Estrategias implementadas	Objetivo
Un gobierno digital	<ul style="list-style-type: none"> - Centros Comunitarios Digitales (CCD) - www.e-mexico.gob.mx - www.gob.mx portal ciudadano - Sistema Comprante - Programa “Registro Único de Personas Acreditadas” (RUPA) - Portal del Observatorio Laboral www.observatoriolaboral.gob.mx 	Posibilitar que desde la comodidad de casa. Oficina o Centro Comunitario Digital e-México, los ciudadanos obtengan información del gobierno y acceso a los servicios que éste ofrece.
Un gobierno con mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de Moratoria Regulatoria. - Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). - Red de Lenguaje Ciudadano 	Garantizar que la ciudadanía y servidores públicos efectúen trámites y procesos, con facilidad, seguridad, rapidez y a bajo costo.
Un gobierno que cueste menos	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el número de funcionarios públicos - Reducción en el costo de libros desde la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) - Créditos formalizados por el FOVISSSTE - Aumento de la inversión privada de Ciencia y Tecnología 	Reducir el gasto que no agrega valor y que invierta más para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

(finaliza)

Fuente: elaboración propia con datos de: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en Nuestra Agenda Presidencial de Buen Gobierno?, julio de 2005, Secretaría de la Función Pública, 2005, Oficina De la Presidencia para la Innovación Gubernamental, noviembre 2005, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, diciembre 2005, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, primer semestre de 2005, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y CEESP, Noviembre de 2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 2005 y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, septiembre de 2005.

La denomina agenda del buen gobierno sólo dio énfasis a crear una serie de organizaciones institucionales públicas y leyes que se encargaron de promover y llevar a cabo las estrategias para mejorar los gobiernos, desde el marco de la atención a la prestación de servicios, principalmente desde el punto de vista de la gestión, transparencia de la información pública y la digitalización de servicios administrativos, pero poco se vinculó la estrategia para atender la calidad en los servicios básicos que los ciudadanos necesitan cotidianamente, como

son los servicios de salud, educativos, alimenticios, el agua potable, la alimentación. Tal parece que estos rubros se han atendido de manera tradicional, conforme crezca la exigencia social y las marchas o huelgas lo ameriten.

Para sustento empírico del análisis de la Agenda de Buen Gobierno en el municipio de Zumpango se realizó una serie de encuestas, estructurando así un esquema que permita observar la aplicabilidad de la mencionada agenda. Las encuestas se realizaron específicamente a los directores de cada área estratégica en la planeación del desarrollo local, el objetivo era indagar, comprobar y exponer en qué grado se compaginan dichos objetivos federales y del ayuntamiento.

En la recuperación de la información para el proyecto Agenda de Buen Gobierno, se aplicaron seis diferentes cuestionarios planteados en dicha agenda: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos.

De las 19 direcciones existentes en el gobierno municipal para el periodo 2006-2009, la información fue proporcionada por las siguientes oficinas: contraloría, gobernación, administración (incluye a recursos humanos y materiales), sistemas, tesorería y la jefatura de reglamentos.

Para el cuestionario gobierno honesto y transparente y gobierno que cueste menos, se entrevistó al director de la contraloría municipal; el de gobierno profesional y gobierno de calidad se visitó al director de administración y tesorería; así mismo, para el instrumento gobierno con mejora regulatoria se consultó a la contraloría, administración y tesorería; finalmente para los reactivos de gobierno digital se apoyó del

área de sistemas. Finalmente el apoyo de la jefatura de reglamentos fue para el cuestionario de un gobierno con mejora regulatoria.

Para la administración 2003-2006 se busco a ex funcionarios municipales, ellos fueron los directores de la contraloría municipal y de fomento económico y desarrollo social cuyas respuestas se utilizaron para compararlas con los cuestionarios aplicados a funcionarios del periodo posterior.

La agenda municipal desde el Buen Gobierno

La agenda municipal, bajo una perspectiva del buen gobierno, se entiende a partir de dos elementos; el primero sobre el modelo de la agenda del gobierno federal y cómo ésta se trabajó en el gobierno municipal y el segundo elemento comprende una lista de factores que permitirían lograr un buen gobierno municipal, lo anterior es necesario no sólo para el análisis comparativo sino también para analizar los resultados del modelo de innovación gubernamental foxista.

El cuadro No. 2, muestra los criterios recomendados para lograr buenos gobiernos municipales, los cuales representan una oferta a considerar para tal propósito, sin embargo como se notará la propuesta presentada desde el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es un tanto alejada, de como el gobierno federal a través de su agenda, quiere también alcanzar buenos gobiernos en los municipios, partiendo en éste último caso del modelo de la administración pública federal.

Cuadro No. 2
Características de un buen gobierno municipal

Características	Estrategias para gobernar	Descripción
Liderazgo participativo	El presidente municipal debe tener dos cualidades: el sentido de lo público y la capacidad de negociación para conseguir recursos y apoyos a su gestión de otros agentes municipales e institucionales, es decir, se trata de tener gobierno fuertes” con grados de influencia transversal que vitaminen a los ciudadanos.	El logro de buen gobierno radica esencialmente en los presidentes municipales, quienes a través de su liderazgo fortalecen a sus instituciones y cumplen más allá de la agenda de gobierno localista. Dicho liderazgo esta basado en capacidades, habilidades, conocimientos y experiencias en los ámbitos de la toma de decisiones racionales, de discurso, argumentación, solución de conflictos, trabajo en equipo, disponibilidad de información de su área de influencia y manejo de grupo entre otros.
Comunicación eficaz	Para la autoridad municipal es imperativo fortalecer procesos de dar y recibir información, ideas, opiniones con precisión y claridad.	La comunicación esta basada entre los grupos de colaboradores de manera. Abierta, flexible, conciliadora, plural, participativa, con sensibilidad y empatía que generen entre los servidores públicos, confianza, seguridad, iniciativa, lo que permite construir gobernantes deseables para los ciudadanos.
Negocio y manejo de conflictos	Facilitar el trabajo en equipo, mejorar las relaciones con la ciudadanía, obtener mejores resultados, conocer mejor su municipio, son estrategias imperativas de la autoridad municipal para el manejo del conflicto.	La función de servicio público los coloca en el centro de una gran cantidad de relaciones sociales y políticas que se tornan conflictivas, en tal caso la autoridad debe conocer nuevas posibilidades y herramientas para el manejo del conflicto, por que éste implica las relaciones de comportamientos y el cumplimiento de metas.
Trabajar en equipo	El líder público debe organizar equipos de trabajo, bajo el principio de sinergia y con personas profesionales y no de confianza política.	Trabajar en equipo debe estar basado en un conjunto claro y abierto de expectativas, valores, reglas básicas, roles y responsabilidades, recursos, la mira en el futuro, concentración en la tarea, talento creativo y respuesta rápida.

(continúa)

Características	Estrategias para gobernar	Descripción
Gobierno participativo	<p>El propósito fundamental es facilitar la participación de la comunidad y de sus diversas organizaciones, desligándose de viejos principios de autosuficiencia y autoridad ilimitada basada en discrecionalidades inútiles. Se deben generar programas de involucramiento por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Facilitar la participación requiere de una gran habilidad para convencer, negociar y motivar, así como sumar a diversas agrupaciones, por parte del líder público municipal, bajo el principio "todos ganamos", se trata también de lograr la gobernabilidad democrática.</p>
Planificar las acciones de gobierno, y orientar las acciones de acuerdo a los planes	<p>Cambiar el estilo de hacer política, incorporar sistemas de alta dirección, reformar radicalmente los sistemas de planificación, usar nuevos sistemas, estilos e instrumentos de gobierno, introducir sistemas de gestión integral dirigidos a aumentar la producción de bienes y servicios, fortalecer las funciones de contralor interno para asegurar el buen funcionamiento administrativo y usar modelos de participación ciudadana.</p> <p>Lo anterior basado en el desarrollo de la planeación estratégica con el Programa Operativo Anual (POA), la programación de los servicios y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).</p>	<p>Contiene las propuestas de gobierno que se van a cumplir a través de los programas no sólo con un gran número de acciones sino deberán tomar en cuenta requisitos de capacidad política, económica, técnica y administrativa y gobernabilidad.</p>

(continúa)

Características	Estrategias para gobernar	Descripción
Incrementar los recursos financieros.	Estrategias internas: cobrar los tributos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos, así como tener un catastro actualizado; una buena atención al contribuyente; un presupuesto bien elaborado y debidamente utilizado.	Consiste en fortalecer la capacidad gestión de los recursos financieros de los municipios, así como diferencias entre la tarea de proveer y producir servicios, donde lo básico en el primer caso es cumplir con aquellos indispensables para la vida humana como el agua potable, alumbrado público, parques y jardines, alcantarillado y servicios de salud, es decir aquellos que no están garantizados por los mecanismos del mercado. Y por otro lado producir servicios por medio de la descentralización, concesión, licitación gestión mixta y por la comunidad.
Promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes y sus comunidades.	Emprender acciones de desarrollo en la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la modernización de la educación y la salud o la mejora de las condiciones de vida de jóvenes y ancianos, pero además con una visión integral.	Facilitar el desarrollo creando el ambiente adecuado para la liberación de las energías de todos los agentes sociales. Consiste en la municipalidad como un instrumento que puede y debe jugar un rol más activo en el fomento del desarrollo económico municipal. Pues, el progreso de las municipalidades depende en medida mayor de lo que ellas hagan por sí mismas. El estímulo al crecimiento de la economía municipal, es una tarea municipal propia y la mejor manera de contribuir a erradicar la pobreza que afecta a muchas comunidades municipales.
Promover la cooperación y asociación entre municipios.	Defender la autonomía de los gobiernos municipales, representar a sus miembros ante los diversos niveles de administración, concentrarse con otros agentes sociales e institucionales, capacitar a las nuevas autoridades y funcionarios municipales, asistir técnicamente a los municipios, difundir información e intercambiar experiencias, prestar y co-administrar algunos servicios, vincularse con el movimiento asociativo internacional.	Consiste en que los municipios necesitan apoyarse unos a otros. Compartir experiencias. Asesorarse técnicamente. Juntarse para enfrentar ciertos problemas comunes a escala regional. Agruparse para negociar con los gobiernos centrales. Coordinarse con municipios de otros países y continentes.

Características	Estrategias para gobernar	Descripción
<p>Primero, lo primero: el manejo de la agenda del presidente municipal.</p>	<p>Crear los espacios de tiempo necesarios para que los procesos de planificación, petición y rendición de cuentas tengan cabida en el gobierno municipal. En tal caso los principios básicos que deben regir en la estructuración de la agenda gerencial en el gobierno municipal, son: La agenda debe concentrarse en la planificación y control de acciones gubernamentales que conduzcan al enfrentamiento de los problemas municipales prioritarios.</p>	<p>La planificación y control (y por ende, la petición y rendición de cuentas) deben ocupar un lugar preponderante en la agenda de todo presidente municipal.</p>

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de Acosta Arévalo, José Octavio (2006). Características de buen gobierno municipal, 10 lecciones prácticas para las autoridades municipales electas. México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Las diez características descritas de buenos gobiernos, evidentemente son diseñadas desde y para la estructura administrativa y organizacional de los gobiernos, lo cual resulta rentable, porque varias de esas propuestas han sido poco atendidas, como la importancia del liderazgo en el ejercicio de la función pública, o la trascendencia del trabajo en equipo en la administración pública municipal, pues casi siempre los equipos son formados por clientelismos políticos y no por la profesionalización en el cargo público a emprender. Sin embargo, no hay que dejar de lado que es más viable transitar por estas estrategias propuestas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), ante los límites jurídicos, administrativos, de gestión y políticos que tienen los gobiernos locales, por ello resulta atractiva la comparación de la agenda aplicada al municipio.

Perspectiva Comparada

Con el propósito de comparar cómo se aplicó la agenda de buen gobierno, se organizaron una serie de factores que explican como se intento lograr cada tesis establecida en la agenda; de esta forma se comienza deduciendo la dificultad que han tenido los gobiernos municipales para ir a la par de las políticas del gobierno federal, principalmente por la infraestructura, capital humano profesionalizado, la poca experiencia en las estrategias trazadas y los plazos cortos de un trienio, que impiden tener alcances de un sexenio de gobierno; sin embargo la idea sustantiva radica en detectar cómo se construyeron estrategias que permitirían el deseo de darle seguimiento a la agenda establecida para innovar y mejorar los gobiernos, como se muestra en las siguientes matrices, que van de lo planeado a los resultados.

Cuadro No. 3
Matriz de buen gobierno, a nivel planeación

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
1) Gobierno honesto y transparente.	Se asume como la guía fundamental de las acciones de gobierno.	Combate a la corrupción. Código de ética. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Federal.	Verificación de la existencia de convenios con instancias estatales. Operativos de combate a la corrupción. Órgano Superior de Fiscalización.

(continúa)

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
2) Gobierno profesional.	Se tiene la certeza de que contar con mejores servidores públicos, más capacitados, que brinden un mejor servicio y que ocupen un puesto en la administración pública por méritos propios contribuye a la honestidad y al combate a la corrupción.	Profesionalización. Servicio Profesional de Carrera. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. Registro único de servidores públicos.	Nivel de estudios del servidor público. Nivel de estudios de los integrantes del Ayuntamiento y personal directivo. Cursos de actualización a servidores públicos. Profesionalización del servidor público. Porcentaje de hombres y mujeres en cargos públicos.
3) Gobierno de calidad.	Se trata de ser eficiente, eficaz, productivo y competitivo, que tiene la obligación de ser honesto y actuar con transparencia, pues la calidad pretendida no puede lograrse sin honestidad.	Modelo INTRAGOB: Calidad de los servicios, integridad de los servidores públicos y percepción de la sociedad con respecto a la administración pública federal. Premio INNOVA.	Oficinas administrativas desconcentradas. Organismos que miden la eficiencia y eficacia del Ayuntamiento. Oficinas Certificadas y otras formas de medir la calidad en el servicio.
4) Gobierno digital.	Se pretende mejorar y agilizar con tecnología de la información moderna, los procesos de gestión interna, pero sobre todo, los relacionados con la atención a la ciudadanía en la prestación de los bienes y servicios.	Infraestructura Tecnológica gubernamental. Administración del conocimiento y colaboración digital. Rediseño de procesos con tecnología de información. Servicios y tramites electrónicos (e-servicios). Política informática y organización para el gobierno digital. Portal ciudadano. Sistema electrónico de contrataciones gubernamentales (compra net). Programa de Chambatel.	Equipamiento a las diferentes oficinas administrativas. Detectar si el Ayuntamiento cuenta con página Web. Conexión de oficinas a Internet. Recepción de pagos electrónicos. Cartografía digitalizada para catastro, tesorería, obras públicas, desarrollo urbano, etc. Existencias de ventanillas únicas. Servicio municipal de empleo o bolsa de trabajo. Atención de las demandas ciudadanas de manera virtual o presencial.

(continúa)

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
5) Gobierno con mejora regulatoria.	Una normatividad compleja y una regulación excesiva frenan la productividad dentro y fuera del gobierno, reduce la competitividad del país, y propicia acciones de corrupción para solventar, con ilegalidad trámites complejos.	Comités de mejora regulatoria interna. Consejos de oficiales mayores y mesas de simplificación regulatoria. Sistema de apertura rápida de empresas. Registro federal de trámites y servicios. Moratoria regulatoria.	Padrón de establecimientos registrados legalmente en el gobierno municipal. Tiempo para la apertura de un negocio según el ámbito de competencia. Padrón de comercios registrados de manera informal en el gobierno municipal.
6) Gobierno que cueste menos.	Un gobierno que reduzca la corrupción, que sea transparente, que tenga servidores públicos bien capacitados y honestos, que avance en la digitalización, en la calidad de los servicios, en la regulación clara, sencilla y transparente, y que genere ahorros en recursos que se puedan destinar a programas de gobiernos sustantivos.	Reducción del gasto burocrático que no genera valor agregado al ciudadano. Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población. Estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero con base a los puntos anteriores.	Cantidad de empleados municipales por género y nivel. Monto total de ingresos. Monto destinado a obra pública municipal. Monto del gasto corriente del gobierno municipal. Finanzas públicas municipales.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 4
Cuadro comparativo

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
1) Gobierno honesto y transparente.	Se asume como la guía fundamental de las acciones de gobierno.	<p>* Solicitudes de información: 50,157. Respuestas: 44,614 (89%).</p> <p>* Programas Operativos para la Transparencia y Combate a la Corrupción: 238.</p> <p>* Sanciones administrativas a servidores públicos: 3,278.</p>	<p>Solicitudes de información: 2,300. Respuestas: 2,200 (96%).</p> <p>* Programas operativos para la Transparencia y combate a la corrupción: 2.</p> <p>* Sanciones administrativas a servidores públicos: Ninguna.</p>
2) Gobierno profesional.	Se tiene la certeza de que contar con mejores servidores públicos, más capacitados, que brinden un mejor servicio y que ocupen un puesto en la administración pública por méritos propios contribuye a la honestidad y al combate a la corrupción.	<p>* Servidores públicos con servicio públicos de carrera: 2,639.</p> <p>* Cursos de actualización y capacitación ofertados por instituciones públicas y privadas: 173.</p>	<p>* Servidores públicos con servicio públicos de carrera: Ninguno.</p> <p>* Cursos de actualización y capacitación ofertados por instituciones públicas y privadas: 2</p>
3) Gobierno de calidad.	Se trata de ser eficiente, eficaz, productivo y competitivo, que tiene la obligación de ser honesto y actuar con transparencia, pues la calidad pretendida no puede lograrse sin honestidad.	<p>* Premio Innova: 22 instituciones de 112 dependencias y entidades participantes.</p> <p>* Centros de trabajo certificados: 2,351.</p>	<p>* Premio del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).</p> <p>* Centros de trabajo certificados: Ninguno.</p>

(continúa)

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
4) Gobierno digital.	Se pretende mejorar y agilizar con tecnología de la información moderna, los procesos de gestión interna, pero sobre todo, los relacionados con la atención a la ciudadanía en la prestación de los bienes y servicios.	<ul style="list-style-type: none"> * Portal ciudadano del gobierno federal www.gob.mx recibió 5 millones de visitantes al mes. * Sistema compra net registro 15, 495 licitaciones, 7,778 por www.compranet.gob. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas electrónicas: 35, 166. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas manual: 1, 555. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas totales: 36, 721. * Trámites y servicios gubernamentales en línea: 1,876. * Portal laboral para universitarios: Uno. 	<ul style="list-style-type: none"> * Portal ciudadano del municipio www.zumpango.gob.mx recibió 600 visitantes al mes. * Sistema compra net o equivalente: ninguno. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas electrónicas: Ninguna. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas manual: 110. * Sistema de recepción de solicitudes y respuestas totales: 110. * Trámites y servicios gubernamentales en línea: Ninguno. * Portal laboral para universitarios: Ninguno.
5) Gobierno con mejora regulatoria.	Una normatividad compleja y una regulación excesiva frenan la productividad dentro y fuera del gobierno, reduce la competitividad del país, y propicia acciones de corrupción para solventar, con ilegalidad trámites complejos.	<ul style="list-style-type: none"> * Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): Hasta 72 hrs. * El sistema SARE permitió la apertura de 75,168 empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> * No existe este sistema en el municipio y desde su ámbito de su competencia tardan hasta 30 en la apertura de un negocio. * El sistema tradicional del municipio permitió la apertura de 144 negocios.

(continúa)

Línea estratégica	Descripción	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Federal, 2000-2006	Líneas estratégicas de la Agenda del Buen Gobierno Zumpango, 2003-2006
6) Gobierno que cueste menos.	Un gobierno que reduzca la corrupción, que sea transparente, que tenga servidores públicos bien capacitados y honestos, que avance en la digitalización, en la calidad de los servicios, en la regulación clara, sencilla y transparente, y que genere ahorros en recursos que se puedan destinar a programas de gobiernos sustantivos.	<p>Gasto corriente para desarrollo social: 64.7%</p> <p>Gasto corriente para desarrollo económico: 24.2%.</p> <p>Gasto corriente para funciones de gobierno: 11%.</p>	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia.

En la primer tesis de gobierno honesto y transparente las cifras muestran que en el municipio no hay una cultura, información o motivación para la denuncia hacia servidores públicos y por lo tanto que haya sanciones administrativas, pues en Zumpango no hubo ninguna, mientras que en el ámbito federal se presentan 3,278: esto prueba que hace falta darles garantías a los ciudadanos para denunciar a los servidores públicos cuando no cumplan con su función. En el municipio se detectó en la encuesta que de un total de 2300 recursos de revisión presentados en la contraloría municipal, se atendieron 2200 dando una respuesta a cada petición, esto representa el 96% en atención al público.

En la tesis de gobierno profesional, en éste municipio no se llevó a cabo dicha estrategia, en virtud de que el servicio civil de carrera aún no aplica a éste ámbito de gobierno, y por su parte sólo hubo dos cursos a servidores públicos que equivale al 16% de los funcionarios, lo cual significa que al menos en éste territorio la honestidad y la

anticorrupción del gobierno desde la preparación de los servidores públicos es deficiente: esto es una evidencia y una limitante para hablar de innovación y de un buen gobierno. En lo concerniente a la presencia de hombres y mujeres laborando en el sector público municipal, en el reducido número de personal directivo, recae en mujeres. Ciertamente es que la agenda del buen gobierno federal, derivado del modelo de innovación, no estipula en lo absoluto estos criterios como estrategias para fortalecer las capacidades de los gobiernos, haciendo a un lado las recomendaciones internacionales de Naciones Unidas, donde la sugerencia es que los gobiernos incorporen estrategias laborales dando énfasis a los derechos humanos y la equidad de género (Montaño, 2006: 3). Esta parte está integrada por los puestos en la administración municipal y la presencia de las mujeres en los cargos públicos, así como el nivel de formación profesional de los funcionarios públicos y del H. Ayuntamiento. Se inicia con la participación de las mujeres en las regidurías, por lo tanto la encuesta arrojó que sólo el 30% de los integrantes son mujeres.

De los 19 directores que laboraban en la administración pública municipal sólo 3 de ellos son mujeres: un 16% y 16 son hombres: un 84%. En cuanto a la formación profesional, el 50% de los regidores tienen la licenciatura, el otro 50% tiene la Secundaria.

En la tercera tesis gobierno de calidad, en el Ayuntamiento de Zumpango no se ha obtenido ningún premio por alguna innovación en la gestión y tampoco ningún servicio de alguna área administrativa se ha certificado, esto muestra una limitante para configurar un gobierno de calidad. Así, las estrategias trazadas en el gobierno federal no muestran reciprocidad para con el municipio de Zumpango. Este apartado expresa que todavía se tiene centralizada la administración pública en la presidencia municipal, donde la mayoría de trámites se realizan en 26 oficinas de este edificio,

contando sólo con dos unidades administrativas descentralizadas: una en San Juan Zitlaltepec y San Bartolo Cuautlalpan.

En la cuarta tesis sobre el gobierno digital, en el municipio de Zumpango se implantó un portal ciudadano tal como lo hizo el gobierno federal, sólo que en el primero los ciudadanos no utilizaron el portal para trámites o solicitudes de ningún tipo. En éste sentido, hizo falta difundir, promover y capacitar personal para activar dicho portal entre la ciudadanía. Por otra parte, algo significativo es que en el Ayuntamiento el 88% de las oficinas no cuenta con el servicio de Internet, lo que impide el cumplimiento del compromiso en la agenda del buen gobierno.

En la quinta tesis, gobierno con mejora regulatoria, en el Ayuntamiento no existe el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y se dio seguimiento como cada trienio a la apertura de negocios de la manera tradicional con el proceso lento y engorroso de los trámites administrativos. De suerte que ésta estrategia no se supo aplicar, no hubo recursos, no hubo asesoría técnica o personal capacitado, por consecuencia es imposible con sistemas tradicionales de gobernar lograr mejores y buenos gobiernos. La forma de cómo la administración pública regula la actividad económica en general es mediante el otorgamiento de licencias en sus distintos giros, legalmente reconocidos. El H. Ayuntamiento de Zumpango tiene registrados 3 820 establecimientos en toda su demarcación, representando el 87%. El 13% restante lo tienen detectado como establecimientos no registrados, considerados en la economía informal.

En la sexta tesis gobierno que cueste menos, los datos siguientes dan muestra que existe un amplio porcentaje de personal operativo y una menor cantidad de servidores públicos a nivel directivo y de confianza. Los empleados con los que cuanta el gobierno municipal, comienza con

el 3% personal directivo, el 1% base de coordinadores, el 1% jefes de departamento, y el 95% de personal operativo. Otro rubro sobre esta tesis se manifiesta en la escasa recaudación del gobierno municipal para emplear sus recursos en programas sustantivos como lo determina la agenda.

Bajo el principio de que la capacidad de recaudación en las finanzas se define como una de las características del buen gobierno, en éste municipio no se puede apreciar un gobierno de esta magnitud, amén de que lo recaudado no se eroga en programas estratégicos o prioritarios de la comunidad.

Comentarios finales

Metodológicamente, el enfoque de un cambio institucional presenta dificultades al intentar contrastar los argumentos teóricos con los datos empíricos, pero es esta la mejor propuesta metodológica comparativa para identificar fallas institucionales que pretender maximizar la eficiencia en la administración pública en cualquier nivel de gobierno, es decir, ya que el proceso para poder definir variables institucionales, y en específico para el caso de nuestro país, los intentos por establecer un cambio políticos desde las élites de gobierno solo se quedan en un estadio denominado reformas organizacionales.⁴

⁴ Las organizaciones u organismos son creados para captar oportunidades y conforme evolucionan dichas organizaciones, alteran a las instituciones. La vía del cambio institucional está determinada por las siguientes variantes: 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbólica entre las instituciones y las organizaciones que sean creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; 2) el proceso de retroalimentación por la cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades. Véase March, James y Olsen, Jahan (1999). El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, capítulos 4, 5, 6.

Muestra de ello es lo que argumentan March y Olsen: un proceso de reforma institucional, base de un cambio institucional, es susceptible de un grado limitado de control como todo cambio o proceso de reforma es adaptativo en forma gradual; la clave para tener éxito en ese proceso, argumenta March y Olsen, es la manipulación de los mecanismos organizacionales.

La agenda del buen gobierno dejó escasos resultados que permitan hablar de mejores gobiernos y menos aún de que la administración pública municipal haya dado un giro importante en la gestión, aprovechamiento de los recursos públicos y más y mejor atención a los ciudadanos en la provisión y producción de los servicios.

Las estrategias de gobierno trazadas en la administración foxista sólo se constituyeron en un marketing público, que buscó legitimar al gobierno y entrar en un proceso de mejora gubernamental que muy pocos comprendieron y otros menos tuvieron acceso.

No es sorpresa que la agenda no se diseñó para mejorar los gobiernos locales, principalmente porque no se preparó ni acondicionó a las estructuras administrativas con infraestructura, ni asesoría técnica y con personal profesional para el cumplimiento de los compromisos de la agenda.

La carencia institucional en los Ayuntamientos se hace presente con la nula capacidad en cuanto a saberes, experiencias cercanas, difusión y fundamentalmente preparación teórica y práctica, para iniciar esos procesos de calidad en el gobierno, pues casi siempre los que gobiernan los municipios tiene prácticas tradicionales de ejercer la función pública, y quizá una explicación se deba los períodos cortos del gobierno municipal.

Es imperativo reflexionar cómo es que el modelo que se traza cada sexenio para gobernar al país, sólo está dimensionado en el ámbito federal, lo que da pie a que los gobiernos municipales ejerzan sus tareas sin cambios de fondo, sin estrategias de innovación, sin técnicas, instrumentos o metodologías de mejora en el servicio público, generando consigo la ausencia de un buen y mejor gobierno.

Las estrategias diseñadas por el gobierno para su mejora no cubren el precepto básico de la idea de buen gobierno, pues aún con la agenda, los premios y las certificaciones no hay muestras claras o precisas de crecimiento, desarrollo, calidad de vida o siquiera de compromiso con el ciudadano; dicho fenómeno en lo general se convirtió en un credo público infundido a través de los medios de comunicación pero con escasos resultados para una gran mayoría de ciudadanos que recibió las consecuencias negativas de la agenda, como es más pobreza, más desempleo, menos ofertas de educación, y menos posibilidades de recibir atención de salud pública.

Son los Ayuntamientos los entes que tienen que construir sus propios modelos de gobernar, tomando en cuenta los actores público y sociales que están a su alrededor, como pueden ser las universidades, organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e incluso municipios vecinos.

Ante el crecimiento de los municipios en grandes ciudades, es necesario también diseñar estrategias de gestión y coordinación que les permitan construir políticas públicas que fortalezcan sus finanzas públicas e involucren a la ciudadanía en sus formas de gobernar.

La mejora de los gobiernos tendrá que partir de sus propias carencias, contexto y visión metropolitana, que les permita ser competitivos entre

los grandes consorcios comerciales que en las ciudades se desarrollan.

Los municipios para su desarrollo y crecimiento tendrán que ser más interventores en los procesos de institucionalización, de relaciones intergubernamentales, capacitarse en los nuevos modelos de calidad, estableciendo sus propios estándares de calidad en el gobierno y según su población.

El desempeño en el ámbito municipal estriba no sólo en las prácticas o herramientas, que son condición necesaria pero no suficiente para dicho proceso hacia un desarrollo económico municipal.

La relevancia de las instituciones radica, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Partiendo de esta premisa, nos introducimos a establecer y desarrollar qué interés y tratamiento ha recibido las diversas instituciones por parte de los diversos enfoques y principalmente de parte del institucionalismo y del neoinstitucionalismo, respectivamente, como perspectivas que dentro de la ciencia política han dedicado su reflexión y madurez a analizar la temática institucional.

Bibliografía

Acosta, Arévalo José Octavio (2006), Características de Buen Gobierno Municipal, 10 Lecciones Prácticas para las Autoridades Municipales Electas, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Leemans, F. Arne (comp.) (1976), Cómo Reformar la Administración Pública, México, FCE.

March, James G. y Johan Olsen (1999), El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.

Metcalf, Les (2003), “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”, en ¿De Burócratas a Gerentes?, Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington, E.U.A. Banco Interamericano de Desarrollo.

Montaño, Sonia (2006), “El Buen Gobierno desde una Perspectiva de Género”, en **Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Seminario Internacional, Paridad de Género y Participación Política en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, 5 y 6 de octubre.

Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004), **Innovación Gubernamental**, México, FCE.

North, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México, FCE, 1995.

Rosique, José Antonio (2008), “Neoinstitucionalismo y Buen Gobierno: Revalorando las Instituciones del Espacio Público” en **Revista Buen Gobierno**, núm. 4, semestral, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Villanueva, Lomelí David (2004), “El Arte del Buen Gobierno” en **Revista Gobierno y Gestión**, año 5, núm. 22, Puebla, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.

Internet

<http://www.ombudsman.europa.eu/release/es/2001-08-27.htm>

<http://www.serviciosdecalidad.gob.mx/oldsite/boletin/entrevista3.php>

www.serviciosdecalidad.gob.mx.

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/que_es_la_carta_compromiso.htm

Fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal de los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya del Estado de México

Jacqueline Liliana Reyes Hernández*

Abstract

La autora expone que el financiamiento de los gobiernos municipales es relevante para cumplir proyectos en materia social y beneficio de la población, a fin de evitar la segregación de la población en el logro de la calidad de vida, a fin de crear una vida común productiva y competitiva que permita potenciar el desempeño de las personas y organizaciones que son la razón de ser de las acciones gubernamentales, valorando que el financiamiento municipal es un detonador para el desarrollo, aplicando para ello, estrategias que permitan aumentar los ingresos que permitan apoyar el cumplimiento de las acciones que reflejan cómo el mejoramiento de las condiciones, favorece un ambiente institucional de gestión, situación que refiere a los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya en el Estado de México, sin desconocer los problemas que se derivan de un punto neurálgico, teniendo como marco de actuación al artículo 115 constitucional, enfatizando en la necesidad de buscar fuentes alternativas que permitan financiar las políticas que fortalecen la vida municipal.

Palabras clave: Beneficios, municipio, financiamiento, gobierno e ingresos.

The author exposes that the financing of the municipal governments is relevant to fulfill projects in social skill and benefit of the population, in order to avoid the segregation of the population in the profit of the quality of life, in order to create a productive common life and competitive that allows to harness the performance of people and organizations which are the reason of being of governmental actions, valuing that the municipal financing is a detonator for the development, applying for it, strategies that allow to increase the income that allows to support the fulfillment of the actions that reflect how the improvement of the conditions, favors an institutional atmosphere of management, situation that refers to municipalities of Toluca, Metepec and Calimaya in the Estado de México, without unknown the problems that are derived from a neuralgic point, having as frame of action the article 115° of the Constitution of Mexico, emphasizing in the necessity to look for alternative sources that allow to finance the policies that fortify the municipal life.

Key words: Benefits, municipality, financing, government and income.

* Pasante de la Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Introducción

El financiamiento municipal, es un detonador trascendental para el desarrollo del municipio; por ello es necesaria la implementación de estrategias las cuales permitan ingresos suficientes para poder ejercer las acciones en beneficio de la sociedad.

Para efectos de este artículo es necesario el conocimiento de la conformación del municipio que permita la visión sobre su estructura así como la manera de regir para poder comprender la magnitud del municipio mexicano ante la sociedad.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, como es manifestado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en los términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (LOMEM, 2009).

Puede comprenderse que el municipio es un ente el cual puede regirse por su propia reglamentación como lo es descrito en la carta magna en su artículo 115, esto permite que involucre estrategias que le permitan solucionar las necesidades presentadas en el territorio, población y gobierno, que con la actuación de una buena administración y promoción reflejará acciones capaces de nutrir al municipio en un entorno competitivo.

Este documento está dividido en tres segmentos, en donde la primera parte se realiza una revisión del municipio mexicano, la composición de la hacienda pública del municipio mexicano y se hace un análisis del

financiamiento municipal, en la parte dos se presenta una explicación de la problemática financiera en el municipio mexicano y especificando los casos de estudio de los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya pertenecientes al Estado de México en administraciones anteriores y en las administraciones presentes, en términos de la falta de búsqueda de alternativas de financiamiento esto por diversos motivos de capacidad laboral y de visión por parte de los ayuntamientos.

Se abordarán también las opiniones de personas calificadas en la materia, y de servidores públicos que laboran dentro de estos tres ayuntamientos, así como los tesoreros municipales de los casos de estudio, en donde nos abordan la composición de su hacienda así como de las deficiencias técnicas y financieras que existen por no cubrir todos los objetivos estipulados en el Plan de Desarrollo Municipal de cada uno, al igual de las diferentes visiones que convergen en éstos para su desarrollo municipal y por último se presenta el segmento que explique las alternativas de fuentes de financiamiento que sirvan de apoyo para impulsar el desarrollo del mismo y sea competitivo, finalizando con las conclusiones de este artículo.

La información del presente artículo ha sido recopilada por medio de entrevistas realizadas a los tesoreros municipales y jefes de departamentos de las administraciones presentes de los casos de estudio, así como de personas especializadas en el tema, la estructura de la entrevista fue encaminada en tres aspectos: primero saber que tanto conocen en materia de la hacienda pública, los encargados de la captación y ejecución de la misma; segundo es la identificación del problema financiero en los municipios y por último se relaciona con que tanto se han buscado fuentes alternas de financiamiento.

Asimismo, la información durante la investigación fue obtenida de instituciones de carácter público como el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), que son instituciones de investigación y que sirven de apoyo a municipios sobre finanzas públicas y cuestiones administrativas; y otra información fue recopilada por medios impresos y digitales.

El financiamiento y la hacienda pública en el municipio mexicano

En este apartado se abordarán temas relacionados con las reformas al artículo 115 y por las cuales se han reflejado en la libertad que posee el municipio por administrar sus recursos, al igual también se describe un análisis acerca de la composición de la hacienda pública así como los recursos provenientes de la federación y del estado que le son otorgados a los municipios.

El artículo 115 constitucional es eje rector en la materia, permaneció sin alteración durante los primeros años de vigencia de la ley fundamental. Sin embargo, más tarde es objeto de modificaciones que manejaron sobre distintos aspectos:

“No reelección de los gobernadores de los estados, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos en 1933; extensión del mandato de los gobernadores a seis años en 1943, voto a la mujer en las elecciones municipales en 1947 y 1953, asentamientos urbanos y conurbación en 1976, representación proporcional en los ayuntamientos en 1977; reforma genérica a los principios rectores del municipio

en 1983, siendo este uno de las reformas impactantes en la hacienda pública del municipio, y en 1999 que pretendió la autonomía jurídica, así como la prestación de los servicios públicos. (IIJ-UNAM, 2009-<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>).

En esta última reforma se crea el Ramo 33 para el ejercicio fiscal de 1998. Este ramo del presupuesto federal contempla diversos fondos que tienen como objetivo principal la dotación de mayores recursos para que los municipios cumplan con la satisfacción de los servicios públicos en el ámbito local, esto será detallado más adelante.

En el ámbito municipal en donde los recursos son generalmente escasos, el manejarlos de un modo eficiente, eficaz y productivo redundando de una forma muy importante en la obtención de los objetivos conllevando al desarrollo municipal, por ello en éste se señalan los diversos tipos de recursos con que cuenta el municipio, la clasificación que describe José Mejía Lira contempla cuatro diferentes recursos, recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales y recursos tecnológicos, siendo los primeros los que se abordaron para la investigación, para ello se define lo siguiente:

“este rubro hace mención a los recursos que corresponden a la hacienda pública municipal, su importancia es básica ya que en la gran mayoría de los municipios éste es precisamente uno de los de mayor interés y mayor problemática presenta, debido a que este recurso generalmente resulta insuficiente. En realidad los recursos financieros pueden determinar en mucho, la capacidad de decisión y autogestión, es decir, el nivel de autonomía y la capacidad de la descentralización, esto sin negar la generación por sí mismo de recursos

propios siendo la innovación en gestión para poder lograr ese objetivo” (Mejía Lira, 1994-pág.100).

El financiamiento municipal en México está basado en un modelo de transferencias del gobierno federal (participaciones federales y aportaciones). Esto garantiza recursos para los municipios en el corto plazo; sin embargo, éstos requieren de un crecimiento en sus finanzas públicas y que sean sostenibles por lo que es importante buscar más allá de las transferencias federales y estatales.

Con ello se llega al eje de éste artículo que son las fuentes alternas de financiamientos que generen ingresos para el impulso del desarrollo en los municipios y para ello se muestra una pequeña reseña histórica acerca del financiamiento municipal en México.

En el país la evolución de las finanzas municipales las podemos encontrar en cinco grandes etapas, estipuladas por la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) en el año 2003 en un documento de discusión sobre la Evolución de la Hacienda Municipal en México, siendo las siguientes: la primera etapa previa a 1980, modera la autosuficiencia municipal aunque en precarias condiciones, debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia de un esquema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno; la segunda etapa en la década de los ochenta, fortalece los ingresos municipales derivado de la reforma constitucional de 1983 que faculta al municipio al cobro del impuesto predial; la tercera etapa que es hasta 1994, con el repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente con el cobro de impuestos y tarifas; la cuarta etapa se identifica con la crisis de 1995 hasta 1997 con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Asimismo,

se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los Ramos 26 y 33 que son los pertenecientes al desarrollo social y productivo en regiones de pobreza y el de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, respectivamente. Por último se encuentra la etapa de éste momento y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, son reconocidos plenamente como ámbito de gobierno, se modernizan y evolucionan, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera.

El artículo 115 establece que los estados de la federación tienen como base su división territorial y su organización política y administrativa, al municipio libre que sea gobernado por un ayuntamiento, pero en relación con las fuentes de financiamientos a las que puede acudir los municipios del estado mexicano, destaca que conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción IV y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, aquellos pueden obtener los siguientes ingresos: “1. Rendimientos de los bienes que les pertenezcan, 2. Contribuciones, 3. Participaciones federales, 4. Deuda pública y 5. Otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor”. (CASADO, 2005-pag.588).

Sin embargo, el municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente las demandas de la población, así, para cumplir el mandato constitucional a través del Estado reciben recursos de la Federación, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Además, cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos para sus finanzas municipales que no siempre alcanzan para cubrir los objetivos y metas determinados en el Plan Municipal de Desarrollo y por ello se

debe hacer un énfasis en la búsqueda de alternativas que incrementen el financiamiento en los municipios.

Para un desarrollo municipal eficiente se requiere del conocimiento congruente de la hacienda pública municipal que es el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un H. Ayuntamiento así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno, dentro de algunos autores el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas describe la estructura y elementos que son los siguientes:

“Ingreso (Obtención de los elementos económicos necesarios para la realización de sus funciones), Gasto (Erogaciones que el municipio realiza para el cumplimiento de sus fines), Patrimonio (Recursos en bienes muebles e inmuebles con que el municipio cuenta para el logro de sus objetivos) y Deuda (Empréstitos contraídos para el financiamiento de las actividades municipales)” (INDETEC, 2004).

Para comprender mejor las atribuciones del Ayuntamiento, éstas las encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que en su artículo 31 manifiesta las atribuciones de los Ayuntamientos, aquí sólo se mencionarán las fracciones que conciernen en materia de la administración de las finanzas públicas municipales y son las siguientes:

“XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio; XIX. Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación. Los ayuntamientos

al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables. Las remuneraciones de todo tipo del presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales. XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México; claro esta última atribución sólo será por medio de la autorización de la legislatura local.”

Dentro de esta ley también encontramos la composición de la hacienda pública municipal en el artículo 97 que estipula que la hacienda pública está integrada por:

“I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos; III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales; IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado; V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la ley de ingresos de los municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por

cualquier título legal reciba; VI.Las donaciones, herencias y legados que reciban”.

Y por ende también encontramos que el artículo 98 habla sobre el gasto público que comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios.

En este sentido la administración de la hacienda municipal es un aspecto que sólo concierne a los municipios. Se deja sentado que la hacienda se formará de los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan, correspondiendo a los ayuntamientos aprobar los presupuestos de egresos a partir de los ingresos disponibles; esto indicado en la página electrónica del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM en su artículo llamado: “la facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información”. (IIJ, 2009) y dicho en palabras de Salvador Valencia Carmona Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM: “la hacienda pública municipal es un elemento esencial del municipio, por lo que sin sus elementos sería imposible que se cumplieran los objetivos de esta institución tampoco se podrían satisfacer los servicios que los ciudadanos esperan de ellos.” (Casado, 2005-pag.568).

Para comprender mejor la estructura de la hacienda pública se destacan los 2 puntos en los cuales se basan fundamentalmente las finanzas públicas municipales, dentro de estos puntos se encuentran el ingreso y el gasto, en donde las entradas provienen de recursos de la federación, el estado, así como ingresos propios al municipio, como ya se ha mencionado, esto por medio de la gestión administrativa así como obligaciones de las autoridades federales y estatales, aunado se

encuentra el gasto que tiene la finalidad de ser ejecutado conforme a reglamentación en beneficio de la población.

Los ingresos los encontramos en tres conceptos (participaciones, aportaciones e impuestos) éstos representan el 78% de los ingresos totales y el 22% lo comprenden otros ingresos. (FENAMM, 2003). Esta situación se ha intensificado a lo largo de la última década, especialmente por el avance de las transferencias, que han desplazado a los ingresos propios como la segunda fuente de ingresos, ya que las transferencias han aumentado por diversas participaciones, aportaciones, donaciones, etc., y los ingresos propios se han ido estancando ya que el sistema tributario no ha tenido eficiencia en la recaudación de impuestos, ésto será retomado en el apartado de problemática del financiamiento municipal.

El gasto municipal se divide principalmente en el gasto administrativo, el gasto en obra pública y fomento, así como las transferencias. Estos tres renglones representan el 89% del total y ése nivel de concentración no ha cambiado mucho. (FENAMM, 2003)

En el apartado de ingresos propios donde se incluyen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, la principal fuente de tributación, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros. (FENAMM, 2003). Sin embargo, en materia de ingresos, los recursos más importantes son los que recibe de la Federación; para que el municipio se beneficie de éstos, requiere adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se regula por la ley en la materia.

Ahora abordaremos los ingresos no propios. Los ayuntamientos reciben de la federación, ingresos por dos conceptos principales según la FENAMM, “1.Participaciones Federales.- Se refiere a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno. 2.Aportaciones.- Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como Recursos etiquetados”.

El estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios por medio del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas.

La FENAMM describe que los acuerdos entre la federación y los gobiernos estatales y municipales han derivado en la creación de un paquete de ingresos adicionales, el cual se ejerce con arreglo a programas específicos, agrupados bajo un concepto global llamado ramo 33 antes mencionado. Éste se integra por recursos de diversos ramos (y se aplica bajo diversas modalidades y porcentajes) y por el propio ramo 33 (aportaciones federales a entidades federativas y municipales). Queda así conformado como sigue: Ramo 04; Gobernación, Ramo 11; Educación, Ramo 12; Salud, Ramo 23; Previsiones salariales y económicas, Ramo 25; Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal, Ramo 26; Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza. Los recursos que ingresan al municipio de esta forma están “etiquetados”, es decir, no son manejados de manera autónoma por el municipio, sino que responden a programas específicos de gasto donde el destino de los recursos está determinado de antemano a partir del año 2000, la información individual y consolidada de finanzas

municipales registra este tipo de transferencias mediante un sistema de “fondos” que son los siguientes:

- FAEB: Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal
- FASSA: Fondo de Aportación para los Servicios de Salud
- FAISM: Fondo de Aportaciones Federales para la infraestructura Social Municipal
- FORTAMUNDF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples
- FASP: Fondo de Aportación para Seguridad Pública
- FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Es por ello que hoy el municipio tiene la capacidad para tener financiamiento y administrar sus recursos según sus necesidades y de acuerdo a los objetivos de su Plan de Desarrollo Municipal.

A la luz de esto, se tiene como objetivo principal en el presente artículo analizar las modalidades y alternativas de financiamiento municipal en tres municipios del Estado de México siendo municipios integradores de la Zona Metropolitana de Valle de Toluca (ZMVT), los cuales son Toluca, Metepec y Calimaya por su conurbación y comprender los dos primeros economías primarias de la ZMVT.

Para ello en las entrevistas realizadas se preguntó acerca del conocimiento del encargado en gestionar los recursos financieros, así como también de la composición de la hacienda pública, para los tres casos de estudio estas preguntas resultaron ser convergentes ya que mencionaron que la tesorería municipal es la encargada de la recaudación de los recursos financieros, esto lo podemos encontrar en

los artículos 93, 94, 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en cuestión de la segunda pregunta las respuestas principalmente obedecen a lo antes descrito en la composición de los ingresos propios y no propios junto con la composición del gasto.

A continuación se presenta un análisis del ambiente en materia de problemática financiera municipal articulándolo con los casos de estudio, exponiendo los diversos motivos por el cual la actividad financiera se está viendo estancada al no gestionar recursos externos para el desarrollo municipal.

Análisis de los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya del Estado de México

En este apartado profundizaremos en las preguntas realizadas de las entrevistas ejecutadas a los tesoreros municipales y servidores públicos de los casos de estudio, principalmente tocaremos las preguntas sobre la problemática del financiamiento municipal, el déficit en los presupuestos, el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, así como la iniciativa por la búsqueda de fuentes alternas de financiamientos.

También encontraremos la opinión de un especialista calificado en la materia que contribuye en el IHAEM, y se analizará la posición anterior y actual de las administraciones de los municipios de estudio.

El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) tiene una guía de financiamiento para el fortalecimiento municipal que hace que el municipio tenga las alternativas para acceder a nuevos esquemas que permitan obtener recursos financieros para el desarrollo de la comunidad; sin embargo, este instituto ha detectado que los ayuntamientos no están

capacitados para involucrarse en estas opciones; por ello que destaca lo siguiente:

“Se reconoce por lo tanto que la debilidad del municipio mexicano: Se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional. ...las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio son elementos que propician la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo”.

El municipio ha tenido una capacidad tributaria insuficiente, ya que como lo mencionaron los servidores públicos entrevistados, la sociedad no tiene la responsabilidad de pagar sus impuestos a tiempo y esto ocasiona que el ingreso propio sea bajo y esto solamente llegue a cubrir el gasto corriente de la administración y no cubra los proyectos y acciones del Plan, conllevando a que el municipio éste dependiendo de los recursos que llegan de la federación y el estado.

El problema financiero del municipio rebasa el puro aspecto económico, quizá el aspecto más sobresaliente de la política municipal es su gran dependencia con relación al gobierno del estado y la federación. Dependencia que se manifiesta en los controles legislativos: Ley de Ingresos; Aplicación de la Ley de Responsabilidades; Bases Normativas; Ley de Hacienda, Deuda y Cuenta Pública; y Distribución de Participaciones; de igual manera en los controles políticos y administrativos como autorización de recursos estatales para obra, contratación de créditos, entre otros. (IHAEM, Guía de financiamiento al fortalecimiento municipal, 2006).

Sin embargo, esta limitante se ve detectada, cuando las autorizaciones de endeudamiento y montos las decide la legislatura local, la que a su vez es vigilada por la legislatura federal y en el estado por el Código Financiero en el título octavo que comprende la deuda pública y por ello esto tiene limitado al municipio ya que no permite que éste logre atraer nuevos procesos de financiamientos esto sea porque el municipio no está apto o no tiene la capacidad técnica para administrarlos.

De acuerdo a lo anterior, crece la incertidumbre de que los municipios carecen de autonomía en su hacienda pública, como se ha mencionado ya que dependen de los recursos de fuera, es decir, sólo cubren las demandas de la sociedad con los recursos que cuentan, sin embargo, cuando estas demandas crecen existen dos alternativas muy sobresalientes; hoy día, una es que no se llegan a cumplir con las necesidades del municipio y la otra es que acuden al endeudamiento de la banca comercial, pero a veces esta acción ocasiona un mala decisión ya que no se cuenta con un plan estratégico en estos menesteres.

Para los casos de estudio que son los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya se realizaron preguntas a los servidores públicos en la administración actual y la administración pasada; en este apartado se resaltan las preguntas que detectan la problemática del financiamiento municipal, una de las preguntas fue que si existen manuales o mecanismos para la obtención de los recursos financieros, y la mayoría de las respuestas coinciden en que no existen éstos, solamente se basan en los lineamientos del código financiero.

Otra de las cuestiones fue el tiempo que se tarda en la obtención de los recursos, en aquella pregunta en las tres administraciones no han tenido cambio alguno ya que la recaudación de los recursos propios, principalmente los impuestos, en los meses de enero, febrero y marzo

son de mayor captación pero éste se realiza todo el año y en materia de las aportaciones y participaciones federales y estatales son por medio de amortizaciones mensuales, esto calendarizado dentro de la Gaceta de Gobierno del Estado de México y de la Gaceta oficial de la federación.

Otra pregunta fue que expresaran los recursos que han sido difíciles de obtener y los motivos, la respuesta fue que los recursos propios, que conciernen a los impuestos, son difíciles de obtención ya que la población no tiene la responsabilidad social de cubrir en un total su obligación, cada administración ha hecho que en los tres primeros meses del año hagan bonificaciones para que haya una motivación por parte de la comunidad a realizar su pago, el IHAEM ha tenido bien en realizar foros con los representantes de cada ayuntamiento de los 125 municipios para mostrar esquemas de financiamiento, entre otros temas la recaudación, lo que es el gasto, etc., sin embargo el Subdirector de asistencia técnica del IHAEM quien es uno de los especialistas en la materia señala:

“Los recursos más difíciles de obtener son de los derivados de impuestos y derechos, impuesto predial y derechos de agua potable, porque las administraciones públicas municipales no han tenido el tacto en sentido de estructurar padrones confiables, esto quiere decir, que no tienen identificado el grueso de la población para hacer el cobro permanente”.

También destaca el especialista que las campañas de fiscalización no han tenido un fin determinado ya que no han cumplido con el objetivo de que la población sea responsable con sus obligaciones.

A los servidores públicos se les preguntó su opinión acerca de la problemática sobre el financiamiento municipal y para el municipio de Toluca y Metepec, su problemática se ha reflejado en la limitación de obtener mayor financiamiento por parte de la autorización de la legislatura local ya que no están aptos por motivos de endeudamiento de las administraciones pasadas, para el caso de Calimaya lo ve reflejado en la recaudación de los ingresos propios como ya se ha mencionado la falta de cumplimiento de la sociedad con sus obligaciones.

Otro tema que es de suma importancia es el cumplimiento de todos los programas, proyectos y objetivos del Plan de Desarrollo Municipal de estos tres Municipios en estudio, para ello se cuestionó el hecho de que con la composición actual del presupuesto de cada municipio se llega a cumplir con todo lo anterior, esta pregunta fue hecha en momento presente y momento pasado sobre administraciones anteriores, cabe destacar que los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya para las administraciones anteriores no se ha llegado cumplir con todos los objetivos trazados en el Plan y en lo que respecta en el municipio de Toluca y Calimaya se hicieron cambios en estrategias para poder lograr las metas con el recurso que se contaba al igual de recurrir a financiamiento en tanto para el municipio de Metepec se tuvo que recurrir al endeudamiento para poder alcanzar estos proyectos marcados.

La visión de cada administración se ve reflejada en lo que actualmente se está desarrollando en el municipio, al preguntar sobre si en esta administración con lo que se tiene contemplado en el presupuesto de ingresos serán logrados todos los ejes de implementación para la organización y administración de cada municipio, aunado a ello también se destaca la pregunta sobre la búsqueda de alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal; actualmente los tres ayuntamientos reflejan que sus planes están trazados para que se

cumplan a la perfección con el recurso con el que cuentan, aún así convergen en la visión sobre el financiamiento, ya que en el caso del municipio de Toluca si se ha recurrido a buscar alternativas de financiamientos tanto en la banca comercial como en la banca de desarrollo como lo indica el Jefe de departamento de recaudación del ayuntamiento de Toluca de la actual administración, por el contrario está el caso del municipio de Calimaya quien el Tesorero Municipal hizo referencia a:

“Aquí en Calimaya la visión y el objetivo del presidente es no endeudar al ayuntamiento, es generar la obra o las políticas y estrategias que se tengan únicamente con el recurso que pueda llegar al municipio, sin tener la necesidad o sin querer la necesidad de pedir financiamientos externos ya sean nacionales o internacionales... Calimaya tendrá que salir adelante con lo poco o con lo mucho que le llegue a sus arcas sin endeudarse”.

En cambio en el municipio de Metepec se tiene otra visión acerca del endeudamiento, el Tesorero Municipal identificó que a veces el financiamiento de fuera no tiene que ver con un endeudamiento que provoque problemas a la administración sino que se tiene que ver de una manera que este financiamiento genere derrama económica siempre y cuando se tenga un plan de acción con estrategias que generen un beneficio a la sociedad y a la propia administración puntualizando en lo siguiente:

“El endeudamiento únicamente está autorizado para llevarse a cabo en infraestructura, es decir, podemos desechar entonces que no es para gasto corriente, los proyectos a los que nos avocamos tiene que ser completamente de

infraestructura o mejor entendidos como los de obra, pero que aparte nos puedan generar en una fecha posterior un motivo de inversión así las cosas, entonces nosotros invertimos en vialidades, en puentes peatonales, en obras hidráulicas como pueden ser contenedores de agua, pozos de filtración, trenes de tratamiento de agua igual en escuelas, hospitales o bien en algunos otros edificios que nos puedan generar alguna otra rentabilidad más adelante, incluso hasta la compra de reserva territorial, es decir de terrenos para que en esa zona se pueda generar mayor producción económica”.



Fuente: <http://www.metepec.gob.mx>

Estos municipios independientemente de que coinciden en ser administrados por la misma institución política se ha denotado que divergen en sus visiones y proyecciones para el desarrollo municipal de cada uno, ahora bien se preguntó acerca del por qué no se han

buscado alternativas de financiamientos diferentes a las que se tienen y principalmente como ya se ha mencionado que cada ayuntamiento cuenta con los recursos de la federación y del estado así como sus ingresos propios, sin embargo hay que resaltar que no solamente existe ese hecho del por qué no van más allá de otras alternativas para ello lo explica el Subdirector de asistencia técnica del IHAEM al preguntarle el motivo de por qué las autoridades no han buscado otras alternativas de financiamientos:

“Éste es el desconocimiento de las propias autoridades, yo creo que uno de los puestos más difíciles del servicio público municipal es la propia tesorería ya que se ve inmersa en una serie de pruebas que la propia operación de la hacienda municipal que muchas veces le impide conocer aunque tiene equipo de trabajo pues no lo hace”.

Sin embargo aunque no se están buscando otras fuentes de financiamiento los municipios toman diferentes medidas cuando existe déficit en su presupuesto, con esto se relaciona una pregunta similar que se les realizó, en cuanto al Ayuntamiento de Toluca recurre a la contención del gasto en todas sus dependencias ya que no es notorio que la legislatura local apruebe financiamiento externo solo en casos argumentados; en el caso de el ayuntamiento de Metepec, realiza algo similar que es a los lineamientos de austeridad y disciplina presupuestaria con los cuales las diferentes áreas racionalizan el gasto, sólo se permiten recalendarización de recursos en los casos previamente justificados y en el Ayuntamiento de Calimaya la alternativa de las administraciones pasadas fue de recurrir a financiamiento sin embargo ocasionó que incrementó la deuda pública.



Fuente: http://calimaya.gob.mx/galeria/gal_13.html

Como podemos demostrar existe disparidad entre los ayuntamientos en la administración de su hacienda pública, asimismo, en la obtención de los recursos monetarios por los cuales se puede realizar más obras públicas, mejorar los servicios públicos, proyección de programas sociales, pero también cubre la necesidad de poder cumplir con los objetivos y metas marcados en el Plan de Desarrollo Municipal, para así no caer en una administración austera, para ello a continuación se hace una serie de propuestas para que los ayuntamientos puedan acceder a ellas comprometidos a tener un bien financiero que beneficie al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad al igual del particular con el que se vea incluido.

Fuentes alternativas de financiamiento para los casos de estudio

En los apartados anteriores hemos analizado la normatividad que rige al municipio en materia financiera, al igual hemos descrito las

posiciones anteriores y actuales de los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya, con ésto partimos para poder emprender nuevas estrategias de financiamiento y de los actuales esquemas impulsarlos para que su acceso sea prioritario.

Es de resaltar que lo importante de hoy es que los municipios tienen la oportunidad al acceso de fuentes de financiamiento, es decir, poder incrementar sus finanzas públicas para que puedan ofrecer mejores servicios a la comunidad y generar un municipio fortalecido y competitivo.

Hoy los municipios tienen la ventaja de ser libres en administrar su propia hacienda por los cambios ocurridos en las reformas al artículo 115 y conduce a que éstos se ven inmersos en al ámbito de la obtención de nuevos esquemas de financiamiento, de acuerdo a lo que la legislatura local les marque y ésta circunstancia lleva a que exista una mejora en el desarrollo municipal.

De acuerdo al IHAEM, como ya se ha mencionado que es un instituto de apoyo a los municipios resalta lo siguiente en un artículo sobre las guías de financiamiento para el fortalecimiento municipal, que marca una pauta para poder ejercer con congruencia las finanzas públicas: con el fin de asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales por parte del municipio, y de contribuir en gran medida a una gestión correcta de éstos, es necesario su fortalecimiento, para lo cual se hace necesario que el municipio cuente con recursos financieros y humanos acordes a las necesidades que implica la prestación de los servicios públicos.

Por ello es de suma relevancia promover un desarrollo municipal competitivo y eficiente, por eso es necesaria la generación de estrategias

para la gestión de fuentes de financiamiento, siempre y cuando estén dentro del marco normativo y de las necesidades primordiales de la sociedad.



Fuente: <http://www.toluca.gob.mx/turismo/civil/?id=57>

Actualmente las principales fuentes de financiamiento a las que pueden acceder los municipios para apoyo crediticio y con el que pueden realizar proyectos en beneficio de la sociedad, los encontramos en la banca de desarrollo así como en la banca privada, los créditos que se pueden obtener son los siguientes obtenidos por el IHAEM:

- Crédito comercial (Son créditos recibidos de los proveedores, los cuales consisten en la adquisición de artículos elaborados, materias primas y servicios recibidos).
- Arrendamiento operativo (Este instrumento implica la

obtención del uso de activos mediante un contrato por medio del cual el arrendatario conviene en hacer pagos periódicos al arrendador durante cinco años o menos, por los servicios de un activo).

- Préstamos directos (En este tipo de crédito, el banco puede poner a disposición de los municipios una determinada cantidad de dinero).
- Préstamos prendarios (Este tipo de préstamo se utiliza para financiar inventarios, aunque puede financiar cualquier otro movimiento de capital de trabajo).
- Créditos de habitación o avío (usado generalmente para fomentar actividades industriales, agrícolas y ganaderas con tasas moderadas de interés).
- Créditos refaccionarios (Pueden ser otorgados a municipios por instituciones bancarias para financiar la adquisición de activo fijo, mismo que es dado en garantía del crédito obtenido).
- Préstamo hipotecario Es un crédito otorgado por instituciones bancarias al cliente El destino del crédito puede ser la construcción, compra y terminación de bienes inmuebles).
- Arrendamiento financiero (El arrendamiento se considera como un financiamiento en virtud de que es equivalente a la obtención de crédito, ya que se dan préstamos de los activos en lugar de obtener dinero prestado para la compra de los mismos).

A continuación se hace una descripción sobre los esquemas de financiamiento, dicha información de estos esquemas ha sido obtenida por medio de su página electrónica de cada banco y de los fondos mencionados a continuación:

1. Crédito de la banca de desarrollo nacional

La banca de desarrollo se concibe como un intermediario financiero que tiene como propósito, el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros y técnicos para fortalecer las áreas o sectores de la economía que el estado considere estratégicos y prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país. En esta definición sobresalen los servicios que paralelamente debe prestar el banco, abarcando desde la detección de nuevos proyectos, los estudios de prefactibilidad y factibilidad, la concentración y la coordinación de entes que participan en el desarrollo, la asesoría técnica y financiera, la capacitación, hasta el apoyo en la comercialización de los productos y en la búsqueda de nuevos mercados internos y externos.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS)

En la página electrónica de este banco (<http://www.banobras.gob.mx>, consultada el día de 3/jun./2010), encontramos que Banobras otorga financiamiento y asistencia técnica para proyectos de infraestructura o servicios públicos que las administraciones estatales y municipales o sus respectivas entidades decidan llevar a cabo por cuenta propia o a través de concesiones, permisos o contratos de operación con empresas privadas tales como:

- Agua, Alcantarillado y Saneamiento
- Carreteras, Vialidades, Puentes y Obras de Urbanización
- Recintos Fiscalizados Estratégicos
- Adquisición y Habilitación de Suelo
- Adquisición de Vehículos, Maquinaria y Equipo
- Equipamiento e Imagen Urbana
- Proyectos de Generación y Ahorro de Energía

- Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio

BANOBRAS también maneja una serie de servicios financieros los cuales apoya de manera técnica y financieramente y son los siguientes:

- Mesa de dinero
- Servicios fiduciarios
- Avalúos
- Arrendamiento financiero
- ¿qué opciones tengo para financiar mi proyecto?
- Cobertura cambiaria
- Financiamientos estructurados
- Fondo de inversión en infraestructura FINFRA
- Emisiones
- Contratistas de obra pública

De acuerdo con la normatividad del Banco, se establecen requisitos generales que los sujetos de crédito deben cubrir con el fin de asegurar la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos a financiar, además de cumplir con las disposiciones contenidas en la legislación vigente. Según las etapas del proceso crediticio, en la mayor parte de los programas institucionales se requiere la siguiente documentación:

Solicitud-Autorización:

- Solicitud de crédito
- Estudio de factibilidad económica-técnica-financiera y proyecto ejecutivo
- Términos de referencia (en el caso de créditos para estudios y proyectos)

- **Certificación del Coplade de que los estudios y proyectos, así como las obras respectivas, estén considerados en los planes estatales y municipales de desarrollo**

Nacional Financiera S.N.C. (NAFINSA)

Ésta institución tiene por objeto Impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, proporcionándoles acceso a productos de financiamiento, capacitación, asistencia técnica e información a fin de fomentar el desarrollo regional y la creación de empleos.

Asimismo, busca desarrollar los mercados financieros para que sirvan como una fuente de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico nacional y regional del país, ésto obtenido en la página electrónica de NAFINSA, (<http://www.nafin.com>, consultado el día 3/jun./2010).

De los servicios que ofrece NAFINSA se encuentran:

- Cadenas productivas
- Intermediarios financieros
- Servicios financieros
- Fiduciario en línea
- Custodia y administración de valores
- Agente financiero
- Oportunidades de inversión

El IHAEM destaca este tipo de apoyo para los municipios:

- Factoraje electrónico (Financiamiento sobre cuentas por cobrar)
- Credicadenas (Financiamiento para capital de trabajo)

- Anticipo a pedidos y contratos (Financiamiento sobre anticipos y contratos)
- Obra pública (Financiamiento a estimaciones del proyecto)
- Crédito a PYME (Financiamiento para pequeñas y medianas empresas)
- Equipamiento Ex Im Bank (Financiamiento para la adquisición de maquinaria)
- Modernización del auto transporte (Financiamiento para adquirir o renovar)

También ofrece programas los cuales sirven de apoyo a los gobiernos municipales y son los siguientes:

- Programa de Estudios y Asesoría
- Programa de Infraestructura Industrial
- Programas de Mejoramiento del Ambiente
- Programa de Apoyo Financiero Para la Micro y Mediana Empresa.
- Programa de Modernización

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)

De acuerdo al página electrónica de BANCOMEXT (<http://www.bancomext.com>, consultada el 3/jun./2010), éste banco es una institución que se dedica principalmente a financiar la actividad exportadora, por medio de otorgar apoyos financieros, otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior, proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional.

Servicios financieros:

- **Servicios de mercados financieros**
- **Fiduciario**
- **Fondos de inversión de capital de riesgo**
- **Avalúos**
- **Cartas de crédito**
- **Banca de inversión costo anual total (CAT)**
- **Emisiones**

Dentro de los principales fondos que maneja y que pueden impulsar el desarrollo de los municipios se encuentra el Fondo para el Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados, teniendo como objeto la promoción y el financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto.

En este fondo opera la base del redescuento con instituciones bancarias, a tasas de interés preferenciales, con plazos acordes con las necesidades del productor, otorgando además las garantías que permiten al exportador la certidumbre de que la operación que está efectuando va a ser amortizada. (IHAEM, 2006).

Banco del Ahorro Nacional y de Servicios financieros S.N.C. (BANSEFI)

BANSEFI en su página electrónica (<http://www.bansefi.gob.mx>, consultada el día 3/jun./2010), tiene como fin ofrecer a la población una amplia gama de servicios financieros en forma rápida y eficiente a la población que los utiliza, con la firme intención de llegar a las regiones de difícil acceso en el país, ofreciendo estos servicios a las personas que más lo requieren.

Uno de los ejes en los últimos años de la política de financiamiento para el desarrollo que impulsa el Gobierno Federal consiste en ofrecer productos y servicios financieros a la mayoría de la población, particularmente a los de menor ingreso, a través del Sistema Financiero Mexicano, en condiciones competitivas y de mayor certeza jurídica.

Un componente estratégico de esta política es el fortalecimiento y desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular (Sector de ACP). Para ello, en abril de 2001 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica que transformó el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), así como la aprobación y publicación en Julio de 2001 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP).

Estos apoyos están siendo dirigidos a los siguientes aspectos:

- Capacitación y asistencia técnica para apoyar las tareas de transformación de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular y los organismos de integración del Sector de ACP
- Constituir una plataforma tecnológica compartida, que permita transferir economías de escala al Sector de ACP, promover la utilización de tecnología de punta, facilitar el cumplimiento de la regulación y la supervisión auxiliar, promover la profundización de la oferta de productos en los segmentos de menores ingresos
- Una campaña de difusión que destaque las bondades y beneficios que ofrece la formalización del Sector de ACP
- Apoyos con recursos del Banco Mundial
- Apoyos con recursos federales
- Otro apoyo es L@Red de la Gente que es una alianza comercial entre 268 sociedades de Ahorro y Crédito Popular (Cajas de

Ahorro, Cooperativas, Sociedades Financieras Populares) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

2. Fondos de fomento económico

Son fideicomisos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las actividades económicas relativas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios que constituyen la base de otras actividades derivadas; orientadas a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas y, en general el crecimiento de la economía nacional.

Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA)

En su calidad de Banca de Segundo piso, el Crédito FIRA se se otorga a través de los intermediarios financieros registrados y autorizados para operar recursos FIRA, para financiar a las empresas de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. Se sugiere consultar la página electrónica de éste fideicomiso la cual es (<http://www.fira.gob.mx>, consultada el día 3/jun./2010). Se presentan los servicios que ofrece a gobiernos municipales:

- Garantía FIRA
- Apoyos tecnológicos
- FONAGA (Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural)
- Consultores habilitados
- Eventos de capacitación
- Centros de desarrollo tecnológico

3. *Financiamiento de instituciones privadas*

Las instituciones privadas son instrumentos de financiamientos bursátiles y no bursátiles, con estos créditos se obtienen recursos financieros, sin embargo, contribuye a un costo financiero adicional, el que en ningún caso es preferencial pero sí accesible. A continuación se destacan lo siguientes créditos de la banca privada:

Banco Nacional de México (BANAMEX)

Grupo Banamex en su Página electrónica (<http://www.banamex.com>, consultada el día 5/jun./2010), ofrece los siguientes servicios a gobiernos municipales:

- Financiamiento y administración de recursos
- Fiduciario (Respaldo en una institución sólida con trayectoria reconocida, Acceso a servicios bancarios con cobertura: Internacional a través de Citigroup y Nacional a través de la red de más de 1,000 sucursales de Banamex)
- Inversión balance cero. (A través de este servicio, podrá tener el control de los flujos totales de su tesorería, al poder consolidar en una sola cuenta la posición global de toda su Institución e invertir los saldos excedentes en un vehículo de inversión flexible bajo horarios extendidos, sin costos asociados ni penalización alguna)
- Cadenas productivas NAFIN. (Financiamiento desde cualquier parte del mundo, en forma ágil y segura; y Liquidez inmediata para fortalecer tu capital de trabajo y mejorar tu estructura financiera)

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA BANCOMER)

En la página electrónica de BBVA Bancomer (<http://www.bancomer.com>, consultada el día 5/jun./2010), pone a su disposición fondos de inversión para las características particulares de los gobiernos estatales y municipales, así como las de las dependencias y entidades de administración pública. Los fondos Bancomer le ofrecen:

- Fondos de inversión (Disponibilidad de recursos)
- Financiamiento
- Créditos para cubrir sus necesidades de tesorería (Para apoyarlo en el cumplimiento oportuno de sus compromisos financieros, Para simplificar y hacer más eficiente el pago a sus proveedores, Para otorgar financiamiento a sus proveedores, entre otros)
- Crediproveedores (Bancomer le da la mejor solución de pago y liquidez inmediata a proveedores)
- Préstamo Quirografario (PQ) (Disponga inmediatamente de recursos para afrontar compromisos de corto plazo u oportunidades de negocio)
- Créditos para apoyar sus inversiones productivas (Para apoyar el cumplimiento en tiempo de sus metas de desarrollo regional, Para proyectos de infraestructura y equipamiento, así como de servicios recibidos de acuerdo a sus facultades, dentro del marco legal)
- Créditos para cubrir sus necesidades de tesorería (Para proyectos de infraestructura y equipamiento, así como de servicios recibidos de acuerdo a sus facultades, dentro del marco legal)
- Arrendamiento financiero (El Arrendamiento Financiero es un instrumento de financiamiento a mediano y largo plazo, destinado a renovar o adquirir activos productivos)

- Crédito simple (Financia proyectos de infraestructura y equipamiento, así como de servicios recibidos, entre otros, de acuerdo con facultades dentro del marco legal específico)

Grupo Financiero (HSBC)

Dentro de la página electrónica del banco HSBC (<http://www.hsbc.com.mx>, consultada el día 5/jun./2010), se puede encontrar que en la banca de gobierno ofrece gran cartera de financiamiento para diversos proyectos, a continuación se muestran los créditos:

En el área de Obra pública se aportan recursos adicionales a crédito para obra pública o pagos imprevistos. Recursos para cubrir eventualidades o proyectos de obra pública y estos son:

- Crédito
- Cadenas Productivas
- Mejora el flujo de caja
- Liquidez
- Apoyo en el cumplimiento oportuno de sus compromisos financieros

En el área para Infraestructura se apoya con recursos adicionales a crédito para obra pública o pagos imprevistos y recursos para realizar obras de infraestructura y estos son:

- Crédito a Corto
- Crédito a Largo Plazo
- Cadenas Productivas
- Mejora el flujo de caja
- Obtenga liquidez acorde a sus necesidades

- **Apoyo en el cumplimiento oportuno de programas de Obras e Infraestructura**

HSBC también apoya a proyectos ambientales con la asesoría y recursos para proyectos denominados verdes.

Ofrece también Cadenas productivas que es un Apoyo a los proveedores de Gobierno en el cumplimiento oportuno de sus compromisos financieros:

- Crédito a Corto
- Crédito a Largo Plazo
- Cadenas Productivas
- Asesoría Especializada
- Mejora el flujo de caja de los proveedores
- Liquidez inmediata para el proveedor de Gobierno
- Adelanto de flujos futuros (facturas por cobrar) del proveedor

Grupo (SCOTIABANK)

Scotiabank en su página electrónica (<http://www.scotiabank.com.mx>, consultada el día 5/jun./2010), ofrece una pequeña gama de financiamiento para los gobiernos municipales, dentro de los apoyos que otorga son los siguientes:

- Crédito simple (A corto y largo Plazo)
- Cadenas Productivas (Descuento de documentos de proveedores a través del programa de Nafin)

Como se puede observar la banca privada brinda una gama de esquemas de financiamientos con rendimientos satisfactorios e

intereses competitivos, los cuales pueden servir para la realización de proyectos a favor de las comunidades.

4. Recursos de cooperación internacional

Agencias y organismos internacionales canalizan recursos municipales para la realización de diversas obras. Para la obtención de esos recursos, los municipios deben de efectuar una serie de gestiones ante las delegaciones de estas instituciones en el país.

Banco Mundial (BM)

En la página electrónica de este banco (<http://www.bancomundial.org>, consultada el 5/jun./2010), encontramos que El Banco Mundial es una fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. Su misión es combatir la pobreza con pasión y profesionalidad para obtener resultados duraderos, y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores públicos y privados.

El Banco Mundial presta dinero a los países de ingreso mediano y bajo a fin de respaldar las iniciativas de desarrollo y de cambio. Los proyectos de desarrollo son ejecutados por los países prestatarios, que deben observar determinadas reglas y procedimientos para garantizar que el dinero llegue al destinatario previsto.

El gobierno prestatario y el organismo o los organismos de ejecución bajo su órbita son responsables de llevar adelante la etapa de preparación

del proyecto; se realizan estudios de factibilidad y se preparan diseños técnicos y de ingeniería, por nombrar apenas algunos de los productos requeridos, todo lo cual suele llevar varios años. El gobierno recurre a consultores y otras empresas del sector público para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios no sólo en esta etapa, sino, en caso de ser necesario, también durante la ejecución del proyecto. También se consulta a beneficiarios y partes interesadas para recoger sus comentarios y asegurar su respaldo al proyecto. Debido a la cantidad de tiempo, esfuerzos y recursos en juego, es esencial que el gobierno se comprometa plenamente con el proyecto.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID en su página electrónica (<http://www.iadb.org>, consultada el día 5/jun./2010), es la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe.

El BID trabaja directamente con los países para combatir la pobreza y fomentar la equidad social por medio de programas adaptados específicamente a la coyuntura local. Con la participación de los gobiernos y el sector privado, procura lograr un crecimiento económico sostenible, aumentar la competitividad, modernizar las instituciones públicas y fomentar el libre comercio y la integración regional.

En los préstamos para el sector público, si bien el énfasis varía según las necesidades que van surgiendo en la región, las prioridades actuales incluyen apoyo para la competitividad, la reducción de la pobreza, la modernización del Estado y la integración regional.

El Grupo BID financia programas de desarrollo por medio de préstamos, donaciones, garantía e inversiones. (iadb, 2010).

Estas opciones de financiamiento municipal, se encuentran muy bien estructuradas para que el municipio obtenga recursos con los cuales pueda realizar obra pública, ofrecer servicios públicos de calidad, en fin realizar diversos proyectos proactivos, siempre y cuando se tenga la visión administrativa y organizada para poder adquirir este crédito y no se tenga una obligación la cual no se termine de pagar.

Las fuentes antes descritas son las más frecuentes en gestionar por parte de los municipios, muchos de los casos como ya se mencionó en el apartado de problemática del financiamiento, no llegan a concretar ya que el ayuntamiento no quiere incrementar su deuda pública, otra cuestión es que el proyecto a realizar no cuenta con una estructura bien detallada, luego entonces no se obtiene lo esperado y las finanzas públicas no son las deseadas por las administraciones.

Sin embargo se deben generar nuevas alternativas de financiamiento ya que las actuales los ayuntamientos de Toluca, Metepec y Calimaya no están gestionando para acceder a este tipo de créditos, por lo cual existen oportunidades diversas para realizar este tipo de acción. Para ello se mencionaran alternativas de financiamiento que particularizaran principalmente en las modalidades de coinversión y donación para poder trabajar en conjunto y lograr grandes beneficios.

Estas dos modalidades ya están permitidas para poder acceder a financiamiento, sin embargo se tratarán de una manera que den un giro para que sean eficientes, claras y factibles para que los ayuntamientos y los involucrados participen en ellas motivados a que tendrán beneficios sociales y económicos respectivamente.

a) Coinversión

Dentro de la guía de financiamiento para el fortalecimiento municipal se detecta la modalidad de coinversión que es una manera en la cual los particulares y el ayuntamiento consideran conveniente unirse para llevar a cabo una obra, normalmente de infraestructura, en donde el primero renuncia a la obtención de utilidades y aquéllos a exagerar los beneficios. Es importante reiterar que a un particular lo mueve el afán de lucro, y difícilmente se involucrará en proyecto alguno que no le garantice márgenes de utilidad atractivos. Por su parte, los ayuntamientos ante la escasez de recursos y la necesidad de ampliar la generación de servicios públicos, buscan recursos adicionales. (IHAEM, 2006).

Principalmente éste tipo de modalidad se facilita por medio del Programa de Coinversión Social (PCS) que está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), el PCS promueve y fortalece los proyectos de coinversión entre el gobierno y los actores sociales enfocados a la atención de grupos vulnerables impulsando acciones de desarrollo social humano y sustentable, de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, la equidad de género, así como la generación de conocimiento y metodologías que son de utilidad para la política pública. El PCS se enfoca a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, en un marco de corresponsabilidad. (ROyC, 2008).

Los actores sociales están representados por las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos municipales, Instituciones de Educación Superior o Centros de Investigación.

Las características de los Apoyos corresponden a la siguiente relación:

- **Subsidios:** Los apoyos que otorga el Programa son recursos públicos catalogados como subsidios, por lo que los Actores Sociales estarán sujetos a la normatividad correspondiente.
- **Monto Máximo:** El monto máximo de los recursos públicos que podrá otorgarse a un proyecto se establecerá en cada convocatoria. En ningún caso será mayor a un millón de pesos.
- **Porcentaje de Coinversión:** El porcentaje de coinversión de los Actores Sociales en ningún caso podrá ser menor al 20% del costo total del mismo.
- **Máximo de Proyectos por As:** Cada Actor Social podrá participar hasta con dos proyectos en todo el ejercicio fiscal.
- **Máximo de Proyectos a Apoyar:** Se podrá apoyar hasta un máximo de dos proyectos por Actor Social durante el ejercicio fiscal, situación que estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del Programa.

En la legislatura pasada se autorizó los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), éstos constituyen un mecanismo efectivo para aprovechar las fortalezas de cada participante, permitiendo el desarrollo de infraestructura adicional, al tiempo que aseguran la mejora y la calidad de los servicios públicos otorgados por el gobierno, con un importante beneficio para la ciudadanía.

El Estado de México cuenta con el marco jurídico más completo y moderno en el país, haciendo posible establecer relaciones de negocios de largo plazo, favorables tanto para los inversionistas interesados como para los mexiquenses.

Es así que, en julio de 2007, la H. LVI Legislatura del Estado de México autorizó por unanimidad el desarrollo del primer paquete de proyectos con un acto impacto social en los sectores de salud, educación y cultura, y comunicaciones. Ésta información fue consultada en la página electrónica del Portal de Gobierno del Estado de México (<http://www.edomexico.gob.mx/finanzas/pps/introduccion.html>, consultada el día 6/jun./2010).

Con este tipo de proyectos se consolida aun más la modalidad de coinversión en la cual los actores particulares y el gobierno municipal se complementan para realizar mas proyectos que generen mejora continúa en el desarrollo municipal.

De los proyectos que se pueden realizar son: proyectos de equipamiento recreativo, salud, educativo, abasto, comercial, entre otros), en donde, los particulares junto con el ayuntamiento ejecuten la obra y la administración será realizada por el particular. El gobierno municipal puede invertir en forma monetaria o en forma material y el particular principalmente lo haría de manera financiera.

b) Donación

Por último mencionaremos la alternativa de la donación que es una operación que no ha resaltado por su gestión, para ello marcaremos el tipo de donación que se debe integrar al municipio para que se logren grandes proyectos sociales. Esta acción prevalece en que las instituciones privadas den fondos o bienes materiales por caridad, en este caso aportarían recurso material o financiero en beneficio de las comunidades de los municipios.

En esta idea se ve marcado que los particulares contribuyan con recurso monetario para la realización de obras, programas sociales, entre otros cuestiones y si es en recurso material colaboren con entrega de productos tecnológicos ya sea para escuelas, unidades de salud, unidades recreativas, al igual de maquinaria, terrenos, etc.

Para poder comprender mejor esto y que el particular tendrá también un beneficio por su colaboración la Ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo 31 hace referencia a lo siguiente: Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

“I. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria y que se otorguen en los siguientes casos:

a) A la Federación, entidades federativas o municipios, sus organismos descentralizados que tributen conforme al Título III de la presente Ley, así como a los organismos internacionales de los que México sea miembro de pleno derecho, siempre que los fines para los que dichos organismos fueron creados correspondan a las actividades por las que se puede obtener autorización para recibir donativos deducibles de impuestos”.

Como ya se mencionó el logro del municipio es la obtención de mejoras para su población, creación de infraestructura y equipamiento por medio de fondos extramunicipales, progreso en el desarrollo urbano, una imagen urbana atractiva, avance tecnológico en la educación, impulso al campo, entre otros asuntos.

Para la parte benefactora se verá reflejada su aportación en la declaración de sus impuestos, así como el impulso en su mercadotecnia y en el reconocimiento de la sociedad.

Es así como este tipo de opciones proporcionaran a los ayuntamientos un desarrollo municipal acorde a las necesidades de la población; son estrategias de gestión de recursos financieros, proyectos proactivos, en el cual resurja la idea del trabajo en conjunto por el cual todos ganen y se resuelvan las demandas de la sociedad que cada día se ve envuelta en un crecimiento poblacional por lo tanto son insuficientes los servicios, acciones, obras públicas con las cuales se cuenta actualmente, además de que hoy día se vive en un ambiente competitivo el cual al tener un entorno sustentable se pueden generar mejores oportunidades de desarrollo social.

Conclusión

Las reformas al artículo 115 han permitido que el municipio tenga la libertad de administrar su hacienda pública, por lo cual involucra a que obtenga y ejecute su recurso de la manera óptima y según las necesidades de la sociedad bajo un control normativo y administrativo como es el Plan de Desarrollo Municipal. Ésto permite que también pueda buscar estrategias de gestión de diversas fuentes de financiamiento, bajo una cuestión justificable y con fines de bienestar social.

Sin embargo en las administraciones de los municipios de Toluca, Metepec y Calimaya han tenido contratiempos para el cumplimiento de sus Planes Municipales, por lo tanto han tomado medidas de austeridad que ha llevado a que no cumplan con el total de los objetivos proyectados dentro de sus planes, por el otro lado han tomado la

decisión de acceder a un financiamiento externo, por el contrario no han tenido buenos resultados ya que no se han planteado proyectos estructurados financiera ni operacionalmente y esto ha ocasionado un endeudamiento al municipio ya que no tomaron las medidas pertinentes en su momento.

Las administraciones actuales hacen referencia de no buscar más alternativas de financiamiento por lo ocurrido en las administraciones pasadas, sin embargo hoy se puede tener una visión clara de cómo atraer nuevo capital, no solo con el fin de cumplir lo que se establece en el Plan de Desarrollo Municipal sino también para la generación de más obras públicas, mejorar el otorgamiento de servicios públicos, generación de más programas sociales, o que los programas sociales cubran un mayor porcentaje de la población, entre otros asuntos de mayor relevancia dentro del municipio y de las necesidades prioritarias de la sociedad.

Este artículo nos permite identificar esquemas alternos de financiamientos pertenecientes a la banca de desarrollo y a la banca privada, estas fuentes tienen tiempo de estar en los mercados de financiamiento para los gobiernos municipales. Sabemos que estas fuentes ya se encuentran cimentadas en materia de proyectos en beneficio de la comunidad así como financieramente, pero lo que está observando es que la administración municipal no está buscando estas propuestas, por diversos motivos que ya fueron expuestos en el segundo apartado de problemática de financiamiento, pero esto no es una limitante para no poder adquirir este tipo de esquemas, el hecho parte de que no se cuenta con un área especializada en la materia y esto repercute a que exista incertidumbre por adquirir estos proyectos financieros.

No es suficiente con la identificación de otras fuentes de financiamiento ya que el dilema no parte de allí, es necesario la instrumentación de un área que esté a cargo de la tesorería municipal, dentro de los casos de estudio, la cual se encargue específicamente en la gestión de recursos externos los cuales se ejecuten en beneficio de la sociedad; esto simplemente por el hecho de que las tesorerías municipales, una de sus atribuciones principales que ya mencionó en el primer apartado de financiamiento municipal, es la administración de los recursos que le llegan al municipio, sin embargo se está dejando el trabajo de gestión por recursos los cuales pueden servir para cubrir el déficit que luego llega a existir en el presupuesto de los gobiernos municipales de los casos de estudio, por ello la aportación de este proyecto para así generar incremento en las finanzas públicas y cubrir satisfactoriamente las necesidades de la población.

Los gobiernos municipales deben tomar conciencia de ir en busca de inversiones con las cuales con un buen esquema de financiamiento se lleguen a concretar proyectos de obra pública, infraestructura, proyectos ambientales, entre otros y con ellos se puedan lograr grandes beneficios que incrementen el desarrollo municipal y por lo tanto el bienestar para la sociedad.

Finalmente se puntualiza en seguir con la idea de la generación de nuevas estrategias de captación de recurso financiero, así como la instrumentación del área especialmente en gestión dentro de las administraciones municipales para la obtención de un mayor reforzamiento en las finanzas públicas, logrando que gane éste círculo virtuoso que lo conforman el municipio, el particular y la sociedad.

Bibliografía

Medios impresos

Casado, Ollero Gabriel, CO. **La financiación de los municipios: experiencias comparadas**, Colección Instituto de Derecho Comparado, Ed. Dykinson, México, 2005.

Mejía, Lira José, **Problemática y desarrollo municipal**, Ed. Plaza y Valdés, México, 1994.

Financiamiento para el fortalecimiento municipal, IHAEM, Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, México, 2006.

Medios electrónicos

Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros
Sociedad Nacional de Créditos
Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la pág.
Web: <http://www.bansefi.gob.mx>

Banco Interamericano de Desarrollo

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.iadb.org>

Banco Mundial

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.bancomundial.org>

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.bancomext.com>

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.banobras.gob.mx>

**Evolución de la Hacienda Municipal en México,
FENAMM**

Fecha de consulta: 07/oct./2009. Encontrado en la
pág. Web: [http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/
DocsInt/Fenammm.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf)

Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.fira.gob.mx>

**La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos y el
acceso a la información, Biblioteca Jurídica Virtual**

Fecha de consulta: 25/nov./2009. Encontrado en la
pág. Web: [http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/
decoin/cont/3/art/art6.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/
decoin/cont/3/art/art6.htm)

La hacienda municipal en México en la actualidad,
INDETEC

Fecha de consulta: 19 /nov./2009. Encontrado en la
pág. Web: [http://www.fortalecimientomunicipal.org/
actividades/memorias/20040618hacienda/indetec.ppt](http://www.fortalecimientomunicipal.org/actividades/memorias/20040618hacienda/indetec.ppt)

La Reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional

Fecha de consulta: 21/sep./2009 - 06/oct./2009.
Encontrado en la pág. Web:[http://www.juridicas.unam.
mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm)

Ley del Impuesto sobre a Renta, Fracción reformada
DOF 07-12-2009

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/
pdf/82.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf)

Ley orgánica municipal del Estado De México, 2009

Fecha de consulta: 19/oct./2009. Encontrado en la pág.
Web: [http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/
Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyorgmunedomex.pdf](http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyorgmunedomex.pdf)

Nacional Financiera S.N.C.

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: <http://www.nafin.com>

Primera generación de proyectos para prestación de
servicios, portal del Gobierno del Estado de México

Fecha de consulta: 06/jun./2010. Encontrado en la
pág. Web: [http://www.edomexico.gob.mx/finanzas/
pps/introduccion.html](http://www.edomexico.gob.mx/finanzas/pps/introduccion.html)

Programa de coinversión social

Fecha de consulta: 03/jun./2010. Encontrado en la pág.

Web: http://archivos.diputados.gob.mx/.../Inf.../06_Coinversion_Social.pps

Entrevistas

Entrevista del Lic. Jenaro Romero Moreno, Subdirector de Asistencia Técnica del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), efectuada el día 24 de febrero de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista del L.P. Alfonso Guillermo Pichardo Mendoza, Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Calimaya, efectuada el día 24 de febrero de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista del C.P. Oscar Bernal Torres, Jefe de Departamento de Programación y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Toluca, efectuada el día 11 de marzo de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista del Lic. Benigno Cruz Luna, Jefe de Departamento de Fiscalización del H. Ayuntamiento de Toluca, efectuada el día 12 de marzo de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista del Lic. Jorge Eduardo Nava García, Jefe de Departamento de Recaudación del H. Ayuntamiento de Toluca, efectuada el día 12 de marzo de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista del C.P. Marco Antonio Vázquez Nava, Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Metepec, efectuada el día 17 de marzo de 2010. (Cinta magnética).

Entrevista de la Lic. Yanira Reyes Carmona, Coordinadora de Recursos Federales y Estatales del H. Ayuntamiento de Calimaya, efectuada el día 19 de marzo de 2010. (Cinta magnética).

Importancia de la organización en los procesos de la gestión pública

Sergio Víctor Ballesteros Mesa

Abstract

El autor explica la importancia que para la gestión pública tiene el estudio de las organizaciones, dado que en éstas se llevan a cabo los procesos que conllevan al cumplimiento de las metas colectivas, utilizando para ello, capacidades, personal, recursos, información y tecnologías que permiten transformar los insumos en productos, entendidos como respuestas de gobierno que inciden en la amplitud de la vida pública, tomando en cuenta su complejidad e interacción, en un mundo que se transforma de manera acelerada y por tanto, reclama que los sistemas de gestión sean efectivos para atender y resolver problemas de manera sistematizada, más aún cuando la globalización se intensifica hasta exigir que las organizaciones públicas sean cada vez más competitivas para racionalizar contratiempos y respuestas que contribuyan a la mejor estabilidad de las estructuras de gobierno, lo cual implica pericia y habilidades por parte de los responsables de la dirección y operación.

Palabras clave: Complejidad, estrategia, gobierno, gestión y procesos.

The author explains the importance that has the study of the organizations to public management, because in these (organizations) take place the processes which involve the fulfillment of the collective goals, using for it, capacities, personnel, resources, information and technologies that allow to transform the consumptions in products, understood like government answers which they affect the amplitude of the public life, taking into account their complexity and interaction, in a world that transforms in an accelerated way and therefore, demands that the management systems to be effective for taking and to solve problems in systematized way, even more when the globalization intensifies until demanding that the public organizations public become more competitive in order to rationalize misfortunes and answers that contribute to the best stability of the government structures, which implies skill and abilities from people who is in charge of the direction and operation.

Key Words: Complexity, strategy, government, management and processes.

**Maestro en Administración Pública. Profesor de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Coordinador de Investigación del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Introducción

Es necesario destacar que el estudio de la -organización-, es un elemento importante el cual ha estado inmerso en el conjunto de la sociedad, que nos ha permitido desarrollar actividades benéficas, productivas y reproductivas, dividiendo las tareas y trabajos para satisfacer las necesidades tanto en lo económico, político, social, administrativo, cultural, educativo, etc., en un medio ambiente globalizado, cada vez más proclive a cambios tecnológicos y de herramientas técnicas, dada la evolución e instrumentalidad administrativa proveniente de experiencias en el sector privado y del sector público.

Las organizaciones han sido el centro de estudio de investigadores de diversas disciplinas, como son: sociólogos, economistas, ingenieros, psicólogos, administradores públicos, políticos, filósofos entre otros, que han demostrado el comportamiento de estas con su entorno.

Y para ello han utilizado todo el conjunto de conceptos, hipótesis, técnicas y procedimientos metodológicos que han surgido para apoyar a los académicos, investigadores y servidores públicos en el desempeño profesional de la administración pública gubernamental, con el fin de solucionar los problemas identificados, de la mejor forma posible y además, enfrentar una nueva cultura organizacional y su propio desarrollo.

Para fines de exposición, el artículo organiza su contenido con base en secciones del modo siguiente:

Principales exponentes

Centrando la atención para entender el fenómeno organizacional, es necesario exponer las principales corrientes teóricas que son guía para el ejercicio de la administración pública son:

La escuela de la Administración científica y teoría clásica de la administración, fundada por Frederick W. Taylor a principios del siglo XX, distingue la utilización de la racionalidad instrumental como paradigma de la organización, el cual significó un punto de inicio para el estudio de los procesos organizacionales al ser introducidos a las empresas para lograr la organización racional del trabajo, las tareas y obtención de los altos niveles de productividad, además la organización de la empresa lo consideraba como su sistema de gestión que implicaba la toma de decisiones; el procesamiento de la información y el diseño de estrategias capaces de enfrentar contextos cada vez más cambiantes y complejos.

Esta escuela ubica dos momentos: el primero constituye el estudio y solución de los problemas derivados de la organización en la producción, en tanto que el segundo expresa una propuesta organizativa de la empresa globalmente considerada en las que se articulan las funciones productivas con las de dirección. “Para ello propuso la aplicación de un criterio piramidal. Así, la coordinación del proceso productivo requería de una estructura organizativa adecuada, proponiendo para ello la creación de un área de planeación.

La administración científica constituyó una combinación global que puede resumirse, en ciencia no en empirismo, armonía en vez de discordia, cooperación no individualismo, rendimiento máximo en vez

de producción reducida y desarrollo de cada persona en el sentido de alcanzar mayor eficiencia y prosperidad”.¹

Otra de las escuelas se refiere a las Teorías de la Burocracia. El autor de esta escuela es Max Weber, quien propuso un modelo burocrático en el cual la organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera que se pueda cumplir una función previamente establecida y que se rige por las leyes impersonales. Esta escuela generó un debate conducido principalmente por autores importantes dentro de la tradición de la sociología funcionalista norteamericana con R. K. Merton, P. Selznick y A. Gouldner, quienes intentaron demostrar que no es sencillo encontrar ejemplos claros de una burocracia homogénea y eficiente, sino que había efectos perniciosos del formalismo y reglamentación rígida, y que del orden y de la eficiencia que podía ser encontrada en las organizaciones estudiadas empíricamente devenía de la capacidad de los individuos y grupos por escapar de las reglas, la jerarquía y las formalidades.²

Por su parte, la escuela de relaciones humanas, que inicia con las experimentaciones de un grupo de investigadores de la planta Hawthorne de la Western Electric Company, en las afueras de Chicago, surge por la pretensión de administrar los grupos informales y la “humanización” de la administración y uno de los principales investigadores de ella

¹ Chiavenato, Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, Colombia, McGraw-Hill, 1995.

² Arellano. David, “Definición del concepto teoría de organización”, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1998 (mimeo.).

es Roethlisberger.³ Ésta escuela es importante porque sirve como eje de análisis en la organización y considera a ésta como sistema social constituido por una serie de roles y su desempeño.

También la escuela de Teoría de las Estructuras Contingentes surgida en Gran Bretaña en los años cincuenta en donde sus principales exponentes J. Woodwar, P. R. Lawrence, J. W. Lorsch, T. Burns, G. M. Stalker, J. D. Thompson y el Grupo Aston, se ocupa de en buscar los elementos determinantes de la estructura de las organizaciones partiendo del supuesto de que existe una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variable independiente) y las técnicas administrativas como el instrumento apropiado para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes).⁴

De esta escuela podemos considerar el aporte realizado en cuanto a la aplicación del método de investigación que pretendía dotar al estudio de las organizaciones de científicidad. El enfoque metodológico del grupo Aston se enfocó en el método desarrollado de la psicología para definir la estructura de la personalidad, aplicando el análisis a la estructura de la organización; este método es conocido como el análisis factorial.

³“Los resultados de estos experimentos resultaban muy curiosos, en un experimento, los trabajadores fueron divididos en dos grupos, el grupo experimental, donde los trabajadores fueron sometidos a intensidades de iluminación de creciente magnitud, y un grupo de control, donde trabajaban bajo una intensidad luminosa constante, la producción se incremento tanto en el grupo de prueba como en el de control y el crecimiento de la producción en ambos grupos fue aproximadamente de la misma magnitud, se hicieron varios experimentos posteriores donde los resultados fueron parecidos, esta respuesta fue llamada (el Efecto Hawthorne). Para mayores referencias, se pueden consultar Roethlisberger. Fritz J., *The Elusive Phenomena, an Autobiographical Account of my Work in the Field of Organizational Behavior at the Harvard Bussines School*, G.F.F. Lombard (ed), MA, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

⁴“La estructura de la organización está muy relacionada con el contexto en el cual ésta funciona, y gran parte de las variaciones de las estructuras organizativas pueden ser explicadas por factores contextuales”, D. Pugh.

Otras de las escuelas importantes es la del comportamiento administrativo de Chris Argyris con *La dirección y el desarrollo organizacional* de 1976 y *Cómo vencer las barreras organizativas* de 1992. Ellos se preocuparon por elaborar y desarrollar modelos para la toma de decisiones. Esta orientación era centrar nuevamente el análisis de las organizaciones en el individuo, sólo que referido en el contexto organizacional donde se determina la percepción de las situaciones vividas y donde las decisiones son tomadas en función de esta percepción. Esta relación es la que explica el comportamiento humano dentro de las organizaciones, que implica tanto decisiones como acciones.

En los años setenta se ubica el enfoque de las nuevas relaciones humanas caracterizado principalmente por la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción, reflejados principalmente en las nuevas formas de competencia donde la calidad adquirió un papel estratégico; los autores que más destacan en esta escuela son: Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg, y A. Tannenbaum y R. Likert, entre otros.

Hay también la escuela que trata acerca del análisis del poder y del discurso organizacional. Los principales autores de ésta son: Clegg Stewart, en *Framworks of power*, Sage, Londres, 1989, Walter. W. Powell y Paul. J. DiMaggio que pertenece al nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Se basa en la sociología de la dominación Weberiana y en los modelos de burocracia y burocratización que derivaron de ella el carácter racional del poder como capacidad o recurso, capaces de producir y reproducir relaciones de autonomía y dependencia estructuradas jerárquicamente a ser desplegados con

el grado apropiado de estrategia y destreza táctica por parte de los actores sociales.⁵

De esta escuela se han considerado los siguientes aportes importantes:

- Primero, las fuentes del poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía;
- Segundo, las formas institucionales que actúan como mecanismos mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado, y
- Tercero, que existen procesos micro-políticos mediante los cuales el poder se puede alcanzar y movilizar, ya en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.

La idea del fenómeno organizacional parte de los problemas sociales que se han manifestado en la sociedad, y que ha hecho que el Estado y las administraciones públicas de los órdenes de gobierno se transformen.

En esta época hay nuevas corrientes de pensamiento y nuevas herramientas aplicadas a la administración pública, que han surgido por la necesidad de mejorar el rendimiento de los recursos destinados a la prestación de servicios públicos, así como una mayor vinculación entre la estructura organizacional y el ejercicio de gobierno para abordar y

⁵ Clegg, Stewart, Frameworks of power, Sage, Londres, 1989. p,67.

solucionar los problemas que suelen presentarse en el ejercicio de las administraciones públicas en cuanto a la prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad, a través de una Administración Pública gubernamental organizada, eficiente, y canalizando recursos materiales, humanos y financieros, congruentes a las necesidades de los servicios requeridos por los ciudadanos.

Gerencia pública

En las últimas décadas del siglo XX hemos sido testigos de un movimiento todavía inconcluso de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la administración pública. El armazón teórico que subyace en la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Con el adjetivo “público” la Nueva Administración Pública (public management) se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa, el nacimiento de estas teorías constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación común del conjunto de doctrinas similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta. Las nuevas circunstancias de la globalización en términos económicos, políticos y sociales han puesto de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración los modelos de conducta durante el periodo del 2008- 2010. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas ciudadanas insatisfechas de los servicios públicos, al tiempo que sirve

de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

Aspectos fundamentales

En el escenario mundial contemporáneo alimentado por un conjunto de rasgos característicos cuyas notas más sonoras consisten en la globalización y la privatización, fenómenos que han signado una asociación bajo la tutela de la economía neoclásica y el soporte organizativo de varias entidades internacionales bancarias y comerciales. La globalización se ha constituido en un fenómeno de dimensiones planetarias cuyos efectos son visibles por doquier; sin embargo, su ensanchamiento obedece en buena parte al progreso avasallador de las privatizaciones en gran escala que se produjeron a lo largo de la década 1980, así como la incorporación del manejo privado como modelo del funcionamiento gubernamental. Globalización y privatización constituyen por consiguiente, dos elementos medulares de la economía moderna que postula la promoción de los mercados, la competencia, la promoción del espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente, más allá del ámbito económico privado. Propone su extensión hacia el Estado, gobierno y la administración pública, replanteando la misión, sus fines, su organización y su funcionamiento.

Desde entonces se advierte con claridad cómo la reprivatización estaba engendrando dos organismos paradigmáticos del alcance planetario, como por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Banco Mundial, que había sido fundado por los gobiernos, ya era autónomo y tenía un carácter autofinanciador a través de la venta de sus valores en los mercados de capital. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, había desarrollado el sistema monetario y crediticio que la economía

mundial requería para la creación y manejo del dinero y del crédito, funcionando más allá del concepto de soberanía nacional.⁶

Para el año de 1988 se propuso que el gobierno asumiera ciertos mecanismos administrativos de la empresa privada, tales como: las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, de modo tal que la persona que toma las decisiones sea diferente de quién actúa. El objeto de tal medida orgánica y funcional se orientó a viabilizar que la gerencia superior se concentrara en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo. Esto mismo se aplicaría al gobierno como tomador de decisiones, haciendo que las instituciones que integran a la sociedad se conviertan en entes activos; es decir, serían instituciones no-gubernamentales preparadas para la actuación, constituirían corporaciones diseñadas para la operación.⁷ Para denominar tal fenómeno Peter Drucker señaló: “esa política podría llamarse ‘reprivatización’. Las tareas que fluían al gobierno en el siglo XIX, porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no podía desempeñarlas, serían turnadas a las nuevas instituciones no-gubernamentales, que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años”.

De esta manera, durante la década de los setenta, el management público se presenta como un conjunto de doctrinas de aplicación

⁶ En efecto, desde mediados de la década de 1960, ambas instituciones ya estaban muy activas, aunque su influjo no tenía aún el alcance de hoy en día y sus misiones organizativas estaban ceñidas a su estatuto financiero. La actividad del Banco Mundial se centraba en la negociación de acuerdos sobre préstamos de garantía con miras al desarrollo de los países, así como a su supervisión. Pero también asesoraba sobre la economía general de las naciones, los lineamientos de sus bancos centrales y el establecimiento de estas instituciones bancarias. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, también asesoraba sobre las directrices de esos bancos, así como sobre control de cambios y la estabilización monetaria.

⁷ Drucker, Peter. *Sobre la Profesión del Management*, Traducción de María Isabel Merino, Editorial Apóstrofe, Barcelona 1999. 255 Pág.

general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como la neutralidad política.

Esto significó por una parte que sus principios y técnicas se presenten como una respuesta válida para los problemas de gestión pública en multitud de países, en diversos niveles de la administración y en los más variados sectores de la actividad pública. Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades e ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del estado benefactor.

Estos planteamientos tuvieron como sustento un primer diagnóstico sobre el estado y el funcionamiento de la administración pública, realizado en 1986, cuyas conclusiones fueron demoledoras: según el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE, los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes llamados tutelares, como la educación y la salud, así como la garantía de recursos proporcionados por el llamado Estado providencia.⁸

Las tendencias globalizadoras enunciadas en 1987 fueron refrendadas diez años después, pero los nuevos datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más desoladores. Sin embargo, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial se reconoce

⁸ El problema central identificado consistió en cómo financiar ese enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. De hecho, tales erogaciones no correspondían a la idea esencial de un gobierno "normal", pues hasta la época de la Primera Guerra Mundial las atribuciones de los poderes públicos consistieron en el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance. La "anormal" expansión del gobierno ocurrió cuando esos poderes emprendieron nuevos proyectos relativos a educación y salud para la nación entera, así como programas en gran escala de infraestructura y de apoyo a la industria.

Ballesteros Mesa, Sergio Víctor, Tesis de Maestría Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004), FCPyS- UNAM, diciembre 2004.

la importancia del Estado en el desarrollo de los mercados. Las declaraciones del Banco Mundial plantearon que durante la segunda década de 1990 quedaron demostradas las ventajas y las desventajas de la actividad del Estado, principalmente en lo relativo a sus acciones en pro del desarrollo económico. Una de las ventajas fue el mejoramiento en materia de educación y de salud, ayudándose a reducir la desigualdad social. Sin embargo, a pesar de semejantes éxitos, la organización y las funciones del Estado han decretado una situación de esclerosis tal, que probablemente lo inhabiliten para adaptarse a las exigencias crecientes de una economía en proceso de globalización.

Así, tenemos que advertir que el estilo gerencial que propuso la OCDE consiste en que la administración pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre management y politics. Hacia la misma época se desarrolló paralelamente una identificación temprana del management público bajo sus nuevas formas que se debe a Aaron Wildavsky, quien a mediados de la década de 1980, apreció la emergencia de cursos universitarios sobre contabilidad pública y finanzas, así como un temario académico relacionado con el dinero, el capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público.⁹ En este contexto Wildavsky intuyó que el nacimiento de este temario estaba mejor rotulado por la voz management, que por la palabra administración pública.

⁹ Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. 1979. Cap. 5.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de los problemas públicos pondrían de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones en el sector privado de la manera en cómo se planteó. Como consecuencia, las organizaciones gubernamentales públicas deberían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos; ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que la gerencia pública constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que estas operan.

Esto explica que desde mediados de los años sesenta, la administración pública haya venido escuchando, cada vez con mayor insistencia, el llamado a que aplique los conceptos de gerencia.

La introducción de la gerencia en la administración pública no dio los resultados esperados. El escepticismo es la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a lo jurídico y lo político. En consecuencia, el trasplante de técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, ahí donde llegó a materializarse.

El valor de aquellas tentativas sólo pueden apreciarse con el paso del tiempo, pues sirvió para sembrar entre las nuevas generaciones de funcionarios la inquietud por una perspectiva diferente e innovadora que les permitiera ampliar sus rudimentarios instrumentos de trabajo en unidades con un gran volumen de gestión operativa.

Por añadidura, el pensamiento de la gerencia pública es recogido por la reforma administrativa en lo que respecta a el modelo de organización horizontal, que se pero se vio fuertemente restringido tanto en sus dimensiones como en su contenido doctrinario. Además de que

aparecieron privados de sus implicaciones culturales e ideológicas, los contenidos de gerencia seleccionados por la reforma administrativa generalmente respondían a la evolución de su pensamiento, tomando como referencia casi exclusiva sus postulados científicos de principios de siglo.

En su interpretación restringida, se tendió a considerar a la gerencia como un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se les relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento en la productividad de los servidores públicos.

Es así, como se ha ignorado la evolución de su pensamiento hacía posiciones más relativistas con la adaptación de sus prescripciones a las circunstancias de cada entorno de trabajo. Por último, tampoco se ha considerado la aparición de corrientes doctrinales que se apartan de una interpretación de las organizaciones como máquinas, buscando en cambio su perspectiva humana, cultural, política, o sistémica.¹⁰

Como consecuencia de lo anterior, a finales de los años setenta, la vivencia de los conceptos y técnicas de la gerencia en la práctica administrativa seguía siendo más bien testimonial y limitada, quedando ensombrecida por el predominio de las disciplinas tradicionales como el derecho o la hacienda pública. Además, su invocación en la administración pública no estaba exenta de confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis. *Política y racionalidad administrativa*. México, INAP, 1982 p. 35.

Detrás de la controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de la administración pública nos encontramos con el eterno debate en torno a la especificidad de la gestión pública gubernamental y a la categorización del gerente público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o como una disciplina con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad.¹¹

A finales de los años setenta, la coyuntura política y económica se prestó para redescubrir a la gerencia como la panacea que prometía solucionar los graves problemas que aquejaban a la administración pública. El desarrollo insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles, junto con el ascenso de un movimiento político que, rompiendo el consenso de varias décadas, apostaba a la reducción del tamaño del Estado, fueron determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica a la gestión pública.¹²

Originariamente el hecho de recurrir a la gerencia se relaciona con la búsqueda de un lenguaje cuantitativo que ofreciera prescripciones para actuar con rapidez y desde donde se pudieran justificar los drásticos recortes en el gasto y el empleo públicos.

¹¹ Ídem Pág. Aguilar Villanueva, Luis. Política y racionalidad administrativa.

¹² El uso del concepto gestión pública como el de gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. Esta situación es similar a la utilización de categorías como modernización y burocracias, que terminan por significar cualquier cosa menos lo que realmente representan. Existe una diferencia marcada entre gestión pública y gerencia pública, en el sentido de que la primera enfatiza todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a un etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

Ballesteros Mesa, Sergio Víctor, Tesis de Maestría Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004), FCPyS- UNAM, diciembre 2004.

Sin embargo, en el significado de la gerencia es necesario distinguir dos dimensiones inseparables:

- La gerencia como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que denominan “ el significado del gerente”;
- La gerencia como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado “derecho a gestionar”), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan en un juego de palabras, la gestión del significado.¹³

La dimensión ideológica de la gerencia se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía economía, eficacia y eficiencia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas) que le impongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido de la gerencia y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes.¹⁴

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin

¹³ Lozada Maradán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes? USA. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹⁴ Si bien la dimensión ideológica y cultural del gerente ha evolucionado lentamente, como corresponde a los grandes paradigmas de organización social, su contenido ha estado sujeto a un proceso constante de transformación y cambio mediante el cual unas técnicas van desplazando a otras, de acuerdo con las circunstancias de la realidad y las tendencias del pensamiento (Nota del autor).

aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, la gerencia implica un orden del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político.

A finales del siglo XX la interpretación del contenido de la gerencia como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace inseparable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas. Como en todo proceso evolutivo, se hace necesario adecuar las nuevas técnicas administrativas y de gestión a las necesidades del desarrollo político de la sociedad y de los individuos que la integran, así como de todo el aparato instrumental de la administración pública.

Las técnicas administrativas y de gestión tales como planeación estratégica, benchmarking, outsourcing, reingeniería de procesos, entre otros en nuestro medio institucional, deberán incorporar la participación del ciudadano contribuyente en el diseño y desarrollo de gestión y políticas públicas, así como en la organización y procesos institucionales que hagan posible vincular los elementos que intervienen en el transcurso consenso-disenso-consenso, buscando en última instancia la corresponsabilidad y la satisfacción del ciudadano contribuyente.

Por otra parte, diferentes opiniones y corrientes expresan puntos de vista distintos a los que se han expuesto. Por lo que cabe señalar que dentro de los más comunes usos de la gestión pública existen otras voces que intentan recuperarla, precisamente como una gestión gubernamental. Una primera propuesta es la que estudia Barry Bozeman que proviene del campo de las organizaciones, en las que afirma que:

“Todas las organizaciones son públicas, por lo que la gestión sólo puede ser una gestión pública. Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas”. Si hubiera que condensar las siguientes páginas a su mínima expresión, yo escogería esa frase. La premisa cardinal de su obra es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización no sólo en dependencias de gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones.¹⁵

No obstante, se reconoce que en 1945 Paul Appleby, un brillante estudioso del campo de la administración pública, observaba que la gestión gubernamental difiere (de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública) y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos”. Barry Bozeman sostiene que a pesar de que existen algunas diferencias, tanto en las comparaciones de empleados y sistemas de persona, en las tareas y el espacio de trabajo, así como en las organizaciones y en su estructura, en última instancia, tanto las corporaciones como el gobierno son públicas.

El punto central es que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (públicas y privadas) mediante mecanismos de regulación. Ello implica: 1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras.

¹⁵ Bozeman, Barry, “Todas las Organizaciones son Públicas”. México, Fondo de Cultura Económica. Pp. 31.

Para Barry Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público. Esta visión permite mostrar que la práctica de la Gestión Pública ha estado dominada por dos perspectivas. Algunos gestores públicos piensan que hay ciertos principios básicos de buena administración que conducen a buenos resultados casi en cualquier contexto. Otros creen que requiere habilidades muy distintas a las que se necesitan en la administración de negocios. Pero se ha prestado poca atención al manejo de lo público fuera de las organizaciones gubernamentales.

Enfocarse en el manejo de lo público implica que virtualmente todas las grandes organizaciones tienen las mismas motivaciones y presunciones en sus procesos de obtención de recursos. Las organizaciones -incluyendo no sólo las empresariales-, sino también las del gobierno y servicio público no lucrativo buscan un crecimiento estable, autonomía en la toma de decisiones, control y evaluación.

Por otra parte y retomando el estudio de un caso en particular en el estado de Minnesota y apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intentó generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro. Al documentar la experiencia exitosa del programa STEP (Striving Toward Excellence in Performance) en el estado de Minnesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del staff del gobierno.

A través del ejemplo “típico”, como el de las máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Michael Barzelay que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Michael Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el paradigma posburocrático toma forma en ocho puntos:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para sus clientes.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.
- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el Valor otorgado a los clientes.¹⁶

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevos conceptos: son cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la no discrecionalidad de sus empleados.

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente alcanzan a observar las necesidades reales que supuestamente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar. De acuerdo con Michael Barzelay:

El llamado paradigma posburocrático¹⁷ requiere de cambios variados y complejos como:

¹⁶ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica. Pp. 47.

¹⁷ Ídem. P. 192.

- a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- f) De justificar costos a entregar valor.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
- h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

Los promotores del nuevo paradigma de Gestión Pública, lo llaman “nuevo” manejo público (New Public Management), que busca encaminar hacia el interior del Estado, la participación de los empresarios en la gestión interna. Me avocaré a citar los más recientes; Osborne, Gaebler y Barzelay, dado que estos tres autores presentan un enfoque propio del análisis realizado para este trabajo.

El nuevo manejo público tiene tres elementos sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exprivatización de la época de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, los vinculados a la “reinención” al gobierno de William Clinton. El segundo lo constituye

el entramado doctrinario cuyo eje central es la economía neoclásica. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (public choice) y a un cierto romanticismo antiadministrativo. De acuerdo con Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene implícitas seis estrategias:

- El modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma (burocrático) de Administración Pública.
- El Estado manejador sustituye al Estado administrador
- El manejo público existe si hay un gran sector paraestatal
- Los elementos estructurales de la Administración Pública y el manejo público son dicotómicos
- Los manejadores forman una corporación especial de hacedores de policy, y
- Hay en curso una segunda “revolución manejarial”.¹⁸

En opinión de Omar Guerrero, la Nueva Gerencia Pública se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado y de tal manera situarla alrededor del concepto técnico de manejo. Para nosotros, el Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Otras debilidades que menciona Guerrero de la Nueva Gestión Pública se extienden a una variedad de ámbitos como son los siguientes:

1. “Involucra grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones sobre el enfoque y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. El concepto de manejo es antiguo y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos.”

¹⁸ Ídem. Pp. 192.

2. “Establece una sutil división entre los usuarios de los servicios y los consumidores de los servicios. Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Resulta irónico pensar que los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente”.

3. “La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado casi nunca se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando se han realizado su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van transformando en técnicas de Gestión Pública”.

4. “Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, al consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición. Por su parte, el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja la opinión pública, no la expresión anónima del mercado. Esta situación es desdeñada por la Nueva Gestión Pública”.

5. “Una deficiencia más, es que sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión

pública, no está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos”.¹⁹

Para Omar Guerrero, la participación de los empresarios en la gestión pública está basada en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones (empresario como funcionario público - ingresa cierta visión de ideología empresarial a la gestión pública gubernamental). Se requieren estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos. Pone énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de rendimiento y se antepone los resultados a los procedimientos.

La burocracia de antaño centralizada ahora está desarticulada debido a los programas de desregulación y desconcentración de los servicios en unidades menores. Existe una desagregación de la organización del sector público, desmembrando las unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Busca que el sector público se mueva hacia el aumento de la competencia con un enfoque de mercado.

Si bien es aventurado afirmar que existe un nuevo paradigma como el posburocrático planteado por Michael Barzelay, las evidencias apuntan hacia la idea de que más bien nos encontramos con deformaciones que son producto de esquemas de transición, en donde la fortaleza

¹⁹ Omar Guerrero. Del Estado Gerencial al Estado Cívico, p. 144 citado por Sánchez González, en Gestión... Op, cit. p. 147.

de lo público entendida en términos de horizontalidad, demanda de estructuras flexibles en proceso de adecuación permanente, así como de la adopción de nociones de clientes internos y clientes externos, dentro de marcos operacionales sustentados en procesos. Tampoco representó la globalización y el desarrollo del capitalismo en su versión globalizada; sino que es el elemento que determina la aparición de la gestión - gerencia pública como resultado de la endoprivatización del gobierno, al incorporar prácticas empresariales a la gestión gubernamental pública, como sostiene Omar Guerrero en varios de sus trabajos de investigación publicados. Nuestra postura se refiere a un nuevo y reforzado carácter público de la gestión gubernamental en el contexto de sociedades corresponsables producto de participaciones incrementales de los ciudadanos.

Conclusión

Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el gerente se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

Considero que es necesario tener presente que el desarrollo de las ciencias de la gerencia ha estado vinculado a un mundo empresarial en que las presiones competitivas han servido de incentivo para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez, ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas.

Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados.

Por ello puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico de la gerencia hacia la administración pública, cuyos presupuestos diferenciados de existencia y funcionamiento siempre han sido destacados en su construcción teórica.

Para Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública refleja la opinión de diversas disciplinas que la nutren, y por lo tanto puntos de especialización de la misma; como son la administración pública, el manejo (management), la economía institucional y pública y la sociología organizacional entre otras.

La nueva Gestión Pública (NGP - The New Public Management), inició un polémico desarrollo a costa de integrar enfoques de diversa naturaleza e índole con la pretensión de poder explicar tanto el funcionamiento de las organizaciones públicas, como el comportamiento de los responsables de dirigir las.

Más allá de la precisión del término de nueva Gestión Pública, está radicada en la detección de su origen, dimensión que constituye una disputa que se centra en la adjudicación de la paternidad del enfoque entre Estados Unidos y Francia por un lado y por el otro, entre las escuelas de administración de negocios (Management), como de políticas públicas (Policy Sciences) según Cabrero, 1997; y Michael Bozeman, 1998.

Desde el campo, ahora desacreditado de la Administración Pública (“viejo” enfoque que a pesar de todo se niega a ser borrado ante la emergencia de lo “nuevo”) afirman que la gestión no es sino una fase del estudio de la Administración Pública; mismo que fue inaugurado hace más de un siglo por Woodrow Wilson con el establecimiento de la dicotomía política y administración, en la que se daba en esta última un carácter meramente instrumental supeditado a las decisiones de lo político.²⁰

²⁰ Donal F. Kettl. “Searching for Clues about Public Management: Slicing the Onion Different Ways” en: Barry Bozeman, pp. 55-68.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luis, Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Arellano, David, Definición del concepto teoría de organización, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1998 (mimeo).

Barzelay, Michael, Atravesando la Burocracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bozeman, Barry, Todas las Organizaciones son Públicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cabrero, Mendoza Enrique, Del Administrador al Gerente Público, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.

Chiavenato, Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, Colombia, McGraw-Hill, 1995.

Clegg, Stewart, Frameworks of power, Sage, Londres, 1989.

D. Pugh, Roethlisberger, Fritz J., The Elusive Phenomena, an Autobiographical Account of my Work in the Field of Organizational Behavior at the Harvard Business School, G.F.F. Lombard (ed), MA, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

Drucker, Peter, Sobre la Profesión del Management, Editorial Apóstrofe, Barcelona, 1999.

Elkins, Arthur, Administración y gerencia, México, Fondo Educativo Interamericano, 1984.

Guerrero Omar, La teoría de la administración pública, Editorial Harla, 1986.

_____, La administración pública del Estado capitalista, Fontamara 22, México, 1988.

Shrifts, Jay M. y Hyde, Albert C., Clásicos de la administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Lozada, Maradán Carlos, ¿De burócratas a gerentes? USA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.

Pressman, Jeffrey and Wildawsky, Implementation, Berkeley, University Press, 1979.

Ramírez y E. Ramírez, **Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública**, Documento de trabajo No. 106, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.

Sánchez, González José Juan, **Estudio de la ciencia de la administración**, Editorial: Porrúa México, 2007.

_____, **Gestión Pública y Governance**, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2002.

Uvalle, Berrones Ricardo, **Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública**, en: **Convergencia Ciencias Sociales**, mayo-agosto del 2001, Núm. 25, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2001.

_____, **La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica**, Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1996.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la

Fuente: Diario Oficial de la Federación: 08/06/2010.

práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que hacen referencia los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Auditorías sobre el desempeño: la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos;

III. Cámara: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

IV. Comisión: la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara;

V. Comisión de Presupuesto: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara;

VI. Cuenta Pública: la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones

y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Entidades Federativas: los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal;

IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;

X. Fiscalización o fiscalización superior: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública;

XI. Gestión Financiera: las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto y las demás disposiciones aplicables;

XII. Informe de Avance de Gestión Financiera: El informe que rinden los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral del ejercicio correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XIII. Informe del Resultado: el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública;

XIV. Instancia de control competente: las áreas de fiscalización y control al interior de las entidades fiscalizadas o cualquier instancia que lleve a cabo funciones similares;

XV. Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal en revisión;

XVI. Presupuesto: el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en revisión;

XVII. Programas: los señalados en la Ley de Planeación, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los contenidos en el Presupuesto, con base en los cuales las entidades fiscalizadas realizan sus actividades en cumplimiento de sus atribuciones y se presupuesta el gasto público federal;

XVIII. Servidores públicos: los señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como los considerados como tales por las constituciones de los estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes de las entidades federativas, que tengan a su cargo la administración o ejercicio de recursos públicos federales o ambos, y

XIX. Unidad: la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión.

Las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria serán aplicables a la presente Ley.

Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.

La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 4.- La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término

de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

Artículo 5.- A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley de Ingresos; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y el Presupuesto, así como las disposiciones relativas del derecho común federal, sustantivo y procesal.

La Auditoría Superior de la Federación deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la presente Ley y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 6.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Cuando esta Ley no prevea plazo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de recibo del requerimiento respectivo.

Cuando derivado de la complejidad de los requerimientos de información formulados por parte de la Auditoría Superior de la Federación, se requiera un plazo mayor para ser atendidos, esta última a propuesta de las entidades fiscalizadas podrá determinar conjuntamente con las mismas los plazos de entrega de información, los cuales serán improrrogables.

Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.

También se aplicarán las multas previstas en este artículo a los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas, cuando no entreguen la documentación e información que les requiera la Auditoría Superior de la Federación.

No se impondrán las multas a que se refiere este artículo, cuando el incumplimiento por parte de los servidores públicos o particulares se derive de causas ajenas a su responsabilidad.

Las multas establecidas en esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida. La Tesorería de la Federación se encargará de hacer efectivo su cobro en términos de las disposiciones aplicables. En caso de que no se paguen dentro de los cuarenta y cinco

días hábiles siguientes a su notificación, la Tesorería de la Federación ordenará se aplique el procedimiento administrativo de ejecución, para obtener su pago.

Artículo 7.- El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá:

- I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto de egresos de la Federación, y
- II. El avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 30 días posteriores a la fecha de su presentación y lo entregará a la Comisión.

TÍTULO SEGUNDO

De la Fizcalización de la Cuenta Pública

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 8.- La Cuenta Pública será presentada en el plazo previsto en el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y, conforme a lo que establece el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, contendrá como mínimo:

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

- a) Estado de situación financiera;
- b) Estado de variación en la hacienda pública;
- c) Estado de cambios en la situación financiera;
- d) Informes sobre pasivos contingentes;
- e) Notas a los estados financieros;
- f) Estado analítico del activo;
- g) Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - I. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa;
 - II. Fuentes de financiamiento;
 - III. Por moneda de contratación, y
 - IV. Por país acreedor;

II. Información Presupuestaria, con la desagregación siguiente:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;
- b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - I. Administrativa;
 - II. Económica y por objeto del gasto, y
 - III. Funcional-programática;
- c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo;
- d) Intereses de la deuda;

e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal;

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión, y
- c) Indicadores de resultados;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

- a) Ingresos presupuestarios;
- b) Gastos presupuestarios;
- c) Postura Fiscal;
- d) Deuda pública, y

V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales. En dicho supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará, consecuentemente, con el mismo tiempo adicional para presentar el Informe del Resultado.

Artículo 9.- A fin de integrar la Cuenta Pública, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales harán llegar con la debida

anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, la información que el mismo les solicite.

Artículo 10.- Las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios, para efecto de destrucción, guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, serán determinadas por el Consejo nacional de Armonización Contable en términos de lo que establece el artículo 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los microfilms y los archivos guardados mediante procesamiento electrónico a que se refiere el párrafo anterior, tendrán el valor que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables a las operaciones en que aquéllos se apliquen.

Artículo 11.- La Auditoría Superior de la Federación conservará en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y el Informe del Resultado correspondiente, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

La Auditoría Superior de la Federación emitirá reglas de carácter general para destruir la documentación que obre en sus archivos después de diez años, siempre y cuando ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o respaldado por algún otro medio.

Lo señalado en el párrafo anterior solamente se podrá dar en caso de que la información sea pública, confidencial o hayan transcurrido 2 años a partir de que dejó de ser reservada.

La documentación de naturaleza diversa a la relacionada con la revisión de la Cuenta Pública, podrá destruirse después de 5 años, siempre que ésta no afecte el reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio de la Auditoría Superior de la Federación.

Capítulo II

De la Fiscalización de la Cuenta Pública

Artículo 12.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

- I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:
 - a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
 - b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de

los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

a) Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

b) Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;

c) Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;

b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Artículo 13.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

Artículo 14.- La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión.

Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública;

II. Proponer, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad; las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, gasto y deuda pública; así como todos aquellos elementos que posibiliten

la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías;

III. Proponer al Consejo Nacional de armonización contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, información complementaria a la prevista en dicha Ley para incluirse en la Cuenta Pública y modificaciones a los formatos de integración correspondientes;

IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias;

V. Verificar documentalmente que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

VI. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del

Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias;

VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas;

VIII. Requerir a los auditores externos copia de todos los informes y dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas a las entidades fiscalizadas;

IX. Requerir a terceros que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y, en general, a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública, a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

El plazo para la entrega de documentación e información a que se refiere el párrafo anterior, será de un mínimo de 10 días a un máximo de 15 días hábiles;

X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con lo previsto

en esta Ley. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que alude el artículo 25 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 91 de esta Ley.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública, estando obligada a mantener la misma reserva o secrecía, hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades.

Cuando derivado de la práctica de auditorías se entregue a la Auditoría Superior de la Federación información de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, ésta deberá garantizar que no se incorpore en los resultados, observaciones, recomendaciones y acciones promovidas de los informes de auditoría respectivos, información o datos que tengan esta característica. Dicha información será conservada por la Auditoría Superior de la Federación en sus documentos de trabajo y sólo podrá ser revelada al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o a la aplicación de un procedimiento resarcitorio, en este último caso, a las partes que participen.

El incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción será motivo del fincamiento de las responsabilidades administrativas y penales establecidas en las leyes correspondientes;

XI. Fiscalizar los recursos públicos federales que las entidades fiscalizadas de la Federación, hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, demarcaciones territoriales del Distrito Federal, municipios, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, necesarias para conocer directamente el ejercicio de sus funciones;

XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad

de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político;

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Para el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior, tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables.

También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presentará denuncias y querellas penales;

XVII. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

XVIII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior correspondientes, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización superior, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera directa;

XX. Elaborar estudios e investigaciones relacionadas con las materias de su competencia y publicarlos;

XXI. Celebrar convenios con organismos cuyas funciones sean acordes o guarden relación con sus atribuciones y participar en foros nacionales e internacionales;

XXII. Practicar auditorías, mediante visitas o inspecciones, solicitando información y documentación durante el desarrollo de las mismas para ser revisada en las instalaciones de las propias entidades fiscalizadas o en las oficinas de la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente, siempre y cuando haya terminado el ejercicio fiscal, solicitar información preliminar a las entidades fiscalizadas, para la planeación de la revisión de la Cuenta Pública antes de aperturar formalmente las auditorías;

XXIII. Obtener durante el desarrollo de las auditorías copia de los documentos originales que tengan a la vista y certificarlas,

mediante cotejo con sus originales. Igualmente podrá expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

XXIV. Constatar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la Cuenta Pública;

XXV. Fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, renegociación, administración y pago;

XXVI. Solicitar, en los términos del artículo 20 de esta Ley, a las instancias de control competentes, en el ámbito de sus atribuciones, copia de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas;

XXVII. Solicitar la presencia de representantes de las entidades fiscalizadas en la fecha y lugar que se les señale, para celebrar como mínimo dos reuniones en las que se les dé a conocer la parte que les corresponda de los resultados y, en su caso, las observaciones preliminares de las auditorías que se les practicaron conforme a lo previsto en los artículos 16 y 17 de esta Ley, y

XXVIII. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento para la fiscalización de la Cuenta Pública.

Artículo 16.- La Auditoría Superior de la Federación, a más tardar en el mes de enero del año siguiente al que se presentó la Cuenta Pública, dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven

de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan.

Párrafo reformado DOF 18-06-2010

A las reuniones en las que se dé a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados y observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, se les citará por lo menos con 3 días hábiles de anticipación, remitiendo con la misma anticipación a las entidades fiscalizadas los resultados y las observaciones preliminares de las auditorías practicadas. En dichas reuniones las entidades fiscalizadas podrán presentar las justificaciones y aclaraciones que estimen pertinentes. Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación les concederá un plazo de 7 días hábiles para que presenten argumentaciones adicionales y documentación soporte, misma que deberán ser valoradas por esta última para la elaboración del Informe del Resultado.

Párrafo reformado DOF 18-06-2010

Una vez que la Auditoría Superior de la Federación valore las justificaciones, aclaraciones y demás información a que hacen referencia los párrafos anteriores, podrá determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares que les dio a conocer a las entidades fiscalizadas, para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En caso de que la Auditoría Superior de la Federación considere que las entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes, deberá incluir en el apartado específico del Informe del Resultado, de manera íntegra, las justificaciones, aclaraciones y demás información presentada por dichas entidades.

Artículo 17.- Lo previsto en el artículo anterior, se realizará sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación convoque a las reuniones de trabajo que estime necesarias durante las auditorías correspondientes, para la revisión de los resultados preliminares.

Artículo 18.- La fiscalización de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 79 Constitucional.

La Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio del principio de anualidad, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información y documentación de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el Presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones, acciones promovidas y recomendaciones que la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Artículo 19.- La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

Artículo 20.- Cuando conforme a esta Ley, las instancias de control competentes deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.

Artículo 21.- La información y datos que para el cumplimiento de lo previsto en los dos artículos anteriores se proporcionen, estarán afectos exclusivamente al objeto de esta Ley.

Artículo 22.- Las auditorías que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes, habilitados por la misma, siempre y cuando no exista conflicto de intereses. Lo anterior, con excepción de aquellas auditorías en las que se maneje información en materia de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional, las cuales serán realizadas directamente por la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 23.- Las personas a que se refiere el artículo anterior tendrán el carácter de representantes de la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, deberán presentar previamente el oficio de comisión respectivo e identificarse plenamente como personal actuante de dicha Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 24.- Durante sus actuaciones los comisionados o habilitados que hubieren intervenido en las revisiones, deberán levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado. Las actas, declaraciones, manifestaciones o hechos en ellas contenidos harán prueba en los términos de ley.

Artículo 25.- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los despachos o profesionales independientes contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones.

Artículo 26.- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cualesquiera que sea su categoría y los despachos o profesionales independientes contratados para la práctica de auditorías, serán responsables en los términos de las disposiciones legales aplicables, por violación a la reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan.

Artículo 27.- La Auditoría Superior de la Federación será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este capítulo, causen los servidores públicos de la misma y los despachos o profesionales independientes, contratados para la práctica de auditorías, sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación promueva las acciones legales que correspondan en contra de los responsables.

Capítulo III

Del contenido del Informe del Resultado y su análisis

Artículo 28.- La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara o, en su caso, a la Comisión Permanente, para rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y de la información que posea.

A solicitud de la Comisión o de su mesa directiva, el Auditor Superior de la Federación y los funcionarios que éste designe presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión cuantas veces sea necesario a fin de tener un mejor entendimiento del mismo, siempre y cuando no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación. Lo anterior, sin que se entienda para todos los efectos legales como una modificación al Informe del Resultado.

Artículo 29.- El Informe del Resultado contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente:

- I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;
- II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;
- III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental

y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;

IV. Los resultados de la gestión financiera;

V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;

VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;

VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;

IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y

X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Artículo 30.- La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta a la Cámara en el Informe del Resultado de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y, en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación informará a la Cámara, por conducto de la Comisión, del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Para tal efecto, el reporte a que se refiere este párrafo será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, con los datos disponibles al cierre del primer y tercer trimestres del año, respectivamente. El informe semestral se elaborará con base en los formatos que al efecto establezca la Comisión e incluirá invariablemente los montos de los resarcimientos al erario derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, la atención a las recomendaciones al desempeño. Asimismo deberá publicarse en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación en la misma fecha en que sea presentado.

Artículo 31.- El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, una vez rendido el Informe del Resultado a la Cámara, y con independencia de las actuaciones, promociones y procedimientos iniciados a que se refiere el artículo anterior, enviará a las entidades fiscalizadas y, de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de esta Ley.

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.

En el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que se notifiquen a las instancias de control competentes, deberán remitirse acompañando copia certificada del expediente que sustente la promoción respectiva.

Las acciones promovidas a que se refiere el párrafo anterior, no serán formuladas o emitidas, cuando las entidades fiscalizadas aporten elementos que solventen las observaciones respectivas, situación que se hará del conocimiento de las mismas y de la Cámara por escrito.

Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.

Artículo 32.- Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, deberán presentar la información y las consideraciones que estimen pertinentes a la Auditoría Superior de la Federación para su solventación o atención, con excepción de los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria cuyo plazo se establece en el apartado correspondiente de esta Ley. En caso de no hacerlo, la Auditoría Superior de la Federación podrá aplicar a los titulares de las áreas administrativas auditadas una multa mínima de 650 a una máxima

de 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, además de promover las acciones legales que correspondan.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles siguientes al de la notificación de la recomendación correspondiente, deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación.

Artículo 33.- La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. En caso de que las entidades fiscalizadas no presenten los elementos necesarios para la solventación de las acciones determinadas, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar el pliego de observaciones o promoverá las acciones que correspondan a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

Capítulo IV

De la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública

Artículo 34.- La Comisión realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión, se podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del Informe del Resultado.

El análisis de la Comisión podrá incorporar aquellas sugerencias

que juzgue conveniente y que haya hecho la Auditoría Superior de la Federación, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Artículo 35.- En aquellos casos en que la Comisión detecte errores en el Informe del Resultado o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior de la Federación la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Auditor Superior o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe del Resultado.

La Comisión podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe del Resultado.

Artículo 36.- La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe del Resultado, el análisis de la Comisión a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el contenido de la Cuenta Pública. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.

TÍTULO TERCERO

De la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares

Capítulo Único

Artículo 37.- La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el párrafo anterior y en términos de la fracción XIX del artículo 15 de la presente Ley, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito

Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

Los lineamientos comprenderán además, la verificación del desempeño y la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban las personas físicas o morales, públicas o privadas, en concepto de subsidios, donativos y transferencias otorgados por las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal con cargo a recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación establecerá los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente. El conjunto de los términos acordados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas no podrán ser inferiores a los determinados en la ley.

En el caso de que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación, para que en términos de la presente Ley inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar.

La Auditoría Superior de la Federación verificará que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y

presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Artículo 38.- El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales, conforme a lo siguiente:

I. A través de la celebración de convenios de coordinación, la Auditoría Superior de la Federación podrá entregar hasta el 50% de los recursos del Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las entidades federativas, municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa;

II. La Auditoría Superior de la Federación enviará a la Comisión y a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero de cada año, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda. Dichas comisiones deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo. La Auditoría Superior de la Federación publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación del Programa, las cuales contendrán como mínimo, lo siguiente:

- a) El plan de auditorías para el ejercicio fiscal en revisión, detallando los fondos y recursos a fiscalizar;
- b) Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías;
- c) Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales;
- d) La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa;
- e) La asignación por entidad federativa;
- f) En su caso, las acciones de capacitación a desarrollar, y
- g) La distribución que, en su caso, se realice de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado a las entidades de fiscalización superior locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que los mismos realicen acciones de fiscalización de recursos públicos federales;

III. Las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los informes de las auditorías que realicen en términos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, deberán:

- a) Presentar los informes con el formato y estructura definidos por la Auditoría Superior de la Federación;
- b) Alinear los resultados con los dictámenes de las auditorías;
- c) Asegurar que todos los procedimientos de auditoría manifestados en el informe se expresen en resultados;
- d) Incluir en el informe de auditoría todos los resultados obtenidos, aún aquéllos que no tengan observaciones o que se hayan solventado durante el desarrollo de las auditorías;
- e) Registrar las recuperaciones de recursos y las probables recuperaciones;
- f) Incorporar en los informes de auditoría el apartado de cumplimiento de metas y objetivos;

- g) Alinear las conclusiones del apartado de cumplimiento de objetivos y metas con los resultados del Informe del Resultado;
- h) Precisar en los resultados la normativa que se incumple o a la que se da cumplimiento, e
- i) Verificar la consistencia de las cifras y de la información en general;

IV. El cumplimiento de los objetivos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser informado en el mes de septiembre a la Comisión, a efecto de que ésta cuente con elementos para realizar una evaluación sobre su cumplimiento. Asimismo, la Comisión deberá remitir a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el primer día hábil de octubre, información relevante respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa, a fin de considerarla para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Dicho informe deberá contener, un reporte sobre los aspectos detallados en la fracción II de este artículo, y

V. Los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se deberán destinar exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de recursos públicos federales. Los recursos que, al final del ejercicio, no hayan sido devengados por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por la Auditoría Superior de la Federación, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal deberán publicar, en sus respectivas páginas de Internet, informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo.

Artículo 39.- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

TÍTULO CUARTO

De la Revisión de Situaciones Excepcionales

Capítulo Único

Artículo 40.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio del principio de posterioridad, cuando se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias mediante los cuales se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en el artículo 42 de esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación podrá requerir a las entidades fiscalizadas le rindan un informe de situación

excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados.

La Auditoría Superior de la Federación deberá acompañar al requerimiento los documentos o evidencias presentados por los denunciantes al enviar el requerimiento antes mencionado a las entidades fiscalizadas. Las denuncias podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 41.- Las entidades fiscalizadas deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, el informe de situación excepcional donde se describa la procedencia o improcedencia de la denuncia, así como sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto a los servidores públicos involucrados o de los procedimientos sancionatorios iniciados.

Con base en el informe de situación excepcional, la Auditoría Superior de la Federación podrá, en su caso, fincar las responsabilidades que procedan, promover otras responsabilidades ante las autoridades competentes o solicitar que la instancia de control competente profundice en la investigación de la denuncia formulada e informe de los resultados obtenidos a la Auditoría.

Sin perjuicio de lo previsto en este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar directamente la situación excepcional una vez concluido el ejercicio fiscal y, en su caso, fincará las responsabilidades que procedan.

Los resultados del informe de situación excepcional y, en su caso, de las sanciones impuestas o promovidas, deberán incluirse en el Informe del Resultado que se envíe a la Cámara.

Artículo 42.- Se entenderá por situaciones excepcionales aquellos casos en los cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- I. Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;
- II. Posibles actos de corrupción;
- III. Desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que están autorizados;
- IV. La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- V. El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, y
- VI. El desabasto de productos de primera necesidad.

Artículo 43.- Las entidades fiscalizadas estarán obligadas a realizar una revisión para elaborar el informe de situación excepcional que la Auditoría Superior de la Federación les requiera, sin que dicha revisión interfiera u obstaculice el ejercicio de las funciones o atribuciones que conforme a la ley compete a las autoridades y a los servidores públicos.

Artículo 44.- Si transcurrido el plazo señalado en el artículo 41 de esta Ley, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe de situación excepcional, la Auditoría Superior de la Federación impondrá a los servidores públicos responsables una multa mínima de 1000 a una máxima de 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de la promoción de otras responsabilidades ante las autoridades competentes ni del ejercicio de otras facultades que esta Ley le confiere. La reincidencia se podrá castigar con multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los servidores públicos responsables ante las autoridades competentes.

Artículo 45.- El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Artículo 46.- Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor a treinta días hábiles, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente.

Artículo 47.- Para imponer la multa que corresponda, la Auditoría Superior de la Federación debe oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida y en su caso, elementos atenuantes, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en esta Ley.

Artículo 48.- Lo dispuesto en el presente Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes sean

aplicables por la Auditoría Superior de la Federación ni del fincamiento de otras responsabilidades.

TÍTULO QUINTO

De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades

Capítulo I

De la Determinación de Daños y Perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales

Artículo 49.- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;
- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar,
y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Capítulo II

Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y

II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

Artículo 51.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su

caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Artículo 53.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a los particulares, personas físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Artículo 54.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Artículo 55.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a las entidades fiscalizadas los pliegos de observaciones derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.

En los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias.

Artículo 56.- Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Una vez que las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Capítulo III

Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

Artículo 57.- El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se citará al presunto o presuntos responsables a una audiencia para que comparezcan personalmente o, tratándose de personas morales, a través de su representante legal; asimismo, para que manifiesten lo que a su interés convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos en la audiencia respectiva relacionados con los hechos que se les imputan y que se les dieron a conocer en el citatorio respectivo;

II. El oficio citatorio para audiencia se notificará personalmente al presunto responsable con una anticipación no menor de siete ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia, donde se le señalará que podrá asistir acompañado de su abogado o persona de confianza. La notificación personal realizada con quien deba entenderse será legalmente válida, cuando se efectúe en el domicilio respectivo o en su centro de trabajo;

III. La audiencia se celebrará en el lugar, día y hora señalado en el oficio citatorio, y en caso de que el presunto o presuntos responsables no comparezcan sin causa justa, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan y por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo;

IV. En la audiencia, el presunto responsable en forma directa o a través de su representante podrá ofrecer las pruebas que a su derecho convengan.

Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, el presunto responsable podrá por sí o a través de su defensor, formular los alegatos que a su derecho convengan, en forma oral o escrita;

V. Una vez concluida la audiencia, la Auditoría Superior de la Federación procederá a elaborar y acordar el cierre de instrucción y resolverá dentro de los noventa días naturales siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad resarcitoria y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización resarcitoria correspondiente, a o a las personas responsables y notificará a éstos la resolución y el pliego definitivo de responsabilidades, remitiendo un tanto autógrafa del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es pagado, se haga efectivo su cobro en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Dicho pliego será notificado también a las entidades fiscalizadas involucradas, según corresponda.

Los servidores públicos en todo momento durante el procedimiento a que se refiere este artículo, o bien, para la interposición del recurso de reconsideración a que hace referencia el artículo 69 de esta Ley, podrán consultar los expedientes administrativos donde consten los hechos que se les imputen y obtener a su costa copias certificadas de los documentos correspondientes, y

VI. Si durante el desahogo de la audiencia la Auditoría Superior de la Federación considera que no cuenta con elementos suficientes

para resolver o advierte la existencia de elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas relacionadas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

La Auditoría Superior de la Federación podrá señalar nuevo día y hora para la continuación de la audiencia, misma que se celebrará dentro de los siguientes diez días naturales, a fin de resolver sobre la admisión de pruebas y dentro de los siguientes veinte días naturales para su desahogo a partir de la admisión, pudiéndose ampliar este último plazo, a juicio de la Auditoría Superior de la Federación, el tiempo necesario para el mismo efecto.

Artículo 58.- En caso de solicitud del presunto responsable para diferir la fecha de la audiencia, ésta se acordará favorablemente por una sola vez, si el interesado acredita fehacientemente los motivos que justifiquen, quedando subsistente en sus términos el oficio citatorio y se señalará nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días naturales siguientes, dejando constancia de la notificación respectiva en el expediente, ya sea por comparecencia o por oficio girado al promovente.

Artículo 59.- Las actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles; son días hábiles todos los del año, con excepción de los sábados, domingos, el 1 de enero, el primer lunes de febrero, el tercer lunes de marzo, el 1 de mayo, el 5 de mayo, el 16 de septiembre, el 2 de noviembre, el tercer lunes de noviembre, el 25 de diciembre y los días que declare como no laborables la Auditoría Superior de la Federación mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación. Son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:30 horas. En caso de que se inicie una actuación o diligencia en horas hábiles, podrá concluirse

en horas inhábiles, sin afectar su validez y sólo podrá suspenderse por causa de fuerza mayor, caso fortuito o por necesidades del servicio, mediante el acuerdo respectivo.

Artículo 60.- Los plazos empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación correspondiente.

Las notificaciones surtirán efectos al día hábil siguiente a aquél en que hayan sido practicadas.

Artículo 61.- En el procedimiento no se admitirán ni desahogarán incidentes de previo y especial pronunciamiento ni la prueba confesional de las autoridades, así como tampoco aquellas pruebas que no fueren ofrecidas conforme a derecho, o sean contrarias a la moral o al derecho.

Artículo 62.- El importe del pliego definitivo de responsabilidades deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios, o ambos, causados a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones.

Artículo 63.- La Auditoría Superior de la Federación deberá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinado en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece

el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Tesorería de la Federación.

Artículo 64.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este Capítulo, así como en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 65.- Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Artículo 66.- La Secretaría deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

Artículo 67.- El importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta Ley, deberá ser entregado, por la Secretaría a las respectivas tesorerías de las entidades fiscalizadas de la Federación que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 68.- La Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de

hechos que no revistan gravedad ni exista dolo, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 2000 mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción. Los infractores no podrán recibir este beneficio dos veces y se harán acreedores a un apercibimiento por escrito.

Cuando el presunto responsable cubra, antes de que se emita la resolución, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación, el importe de los daños o perjuicios, o ambos, causados a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, con su actualización correspondiente, la Auditoría Superior de la Federación sobreseerá el procedimiento resarcitorio.

La Auditoría Superior de la Federación a través de su página de Internet, llevará un registro público actualizado de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento resarcitorio a que se hace referencia en el presente capítulo y lo hará del conocimiento de las instancias de control competentes.

El registro al que se hace referencia en el párrafo anterior será actualizado cada tres meses.

Capítulo IV

Del Recurso de Reconsideración

Artículo 69.- Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnados

por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o de ambos.

Artículo 70.- La tramitación del recurso de reconsideración se sujetará a las disposiciones siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito que contendrá: la mención de la autoridad administrativa que emitió el acto impugnado, el nombre y firma autógrafa del recurrente, el domicilio que señala para oír y recibir notificaciones, el acto que se recurre y la fecha en que se le notificó, los agravios que a juicio de la entidad fiscalizada y, en su caso, de los servidores públicos, o del particular, persona física o moral, les cause la sanción o resolución impugnada, asimismo se acompañará copia de ésta y de la constancia de notificación respectiva, así como las pruebas documentales o de cualquier otro tipo supervenientes que ofrezca y que tengan relación inmediata y directa con la sanción o resolución recurrida;

II. Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos establecidos en este artículo para la presentación del recurso de reconsideración, la Auditoría Superior de la Federación prevendrá por una sola vez al inconforme para que, en un plazo de cinco días naturales, subsane la irregularidad en que hubiere incurrido en su presentación.

Una vez desahogada la prevención, la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá de quince días naturales, acordará sobre la admisión o el desechamiento del recurso. En este último caso, cuando se ubique en los siguientes supuestos: se presente fuera del plazo señalado; el acto no sea definitivo; el escrito de impugnación no se encuentre firmado por el recurrente; no acompañe cualquiera de los documentos a que se refiere la fracción anterior; los actos impugnados no afecten los intereses jurídicos del promovente; no se exprese agravio alguno; o si se encuentra en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa algún recurso o defensa legal o cualquier otro medio de defensa interpuesto por el promovente, en contra de la resolución o sanción recurrida;

III. La Auditoría Superior de la Federación al acordar sobre la admisión de las pruebas documentales y supervenientes ofrecidas, desechará de plano las que no fueren ofrecidas conforme a derecho y las que sean contrarias a la moral o al derecho, y

IV. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente y emitirá resolución dentro de los sesenta días naturales siguientes, a partir de que declare cerrada la instrucción, notificando dicha resolución al recurrente dentro de los veinte días naturales siguientes a su emisión.

El recurrente podrá desistirse expresamente del recurso antes de que se emita la resolución respectiva, en este caso, la Auditoría Superior de la Federación lo sobreseerá sin mayor trámite.

Artículo 71.- La resolución que ponga fin al recurso tendrá por efecto confirmar, modificar o revocar la sanción o la resolución impugnada.

Artículo 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la sanción o resolución recurrida, siempre y cuando el recurrente garantice en cualesquiera de las formas establecidas por el Código Fiscal de la Federación el pago de la sanción correspondiente.

Capítulo V

De la Prescripción de Responsabilidades

Artículo 73.- Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de esta Ley.

Artículo 74.- Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Artículo 75.- Cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

TÍTULO SEXTO

Relaciones con la Cámara de Diputados

Capítulo Único

De la Comisión

Artículo 76.- Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquélla y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Artículo 77.- Son atribuciones de la Comisión:

- I. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
- III. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara;
- IV. Conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento;

V. Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado;

VI. Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio;

VII. Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan;

VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional;

IX. Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad y los

recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia unidad;

X. Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad;

XI. Aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; de igual forma, aprobar políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones;

XII. Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación;

XIII. Aprobar los indicadores que utilizará la Unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad;

XIV. Conocer el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y

XV. Las demás que establezcan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado.

La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

TÍTULO SÉPTIMO

Organización de la Auditoría Superior de la Federación

Capítulo I

Integración y Organización

Artículo 79.- Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo cuarto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

Artículo 80.- La designación del Auditor Superior de la Federación se sujetará al procedimiento siguiente:

I. La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un período de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación;

II. Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;

III. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días naturales siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna;

IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Auditor Superior de la Federación, y

V. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara.

Artículo 81.- En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos del artículo anterior. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

Artículo 82.- El Auditor Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 93 de esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Artículo 83.- Durante el receso de la Cámara, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, ejercerá el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al Auditor Superior de la Federación en el siguiente periodo de sesiones.

El Auditor Superior de la Federación será suplido en sus ausencias temporales por los auditores especiales, por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y por el Titular de la Unidad General de Administración en el orden que señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. En caso de falta definitiva, la Comisión dará cuenta a la Cámara para que designe, en términos del artículo 80 de esta Ley, al Auditor que concluirá el encargo.

Artículo 84.- Para ser Auditor Superior de la Federación se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;
- IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

V. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento;

VI. Contar al momento de su designación con una experiencia de diez años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos;

VII. Contar el día de su designación, con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y

VIII. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.

Artículo 85.- El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:

I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las

demarcaciones territoriales del Distrito Federal y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;

II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables;

III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad de fiscalización, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;

IV. Aprobar el programa anual de actividades; así como el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación por un plazo mínimo de 3 años, y el programa anual de auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva;

V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación;

VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la

Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser conocidos previamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, ajustándose a las disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como informando a la Comisión sobre el ejercicio de su presupuesto en términos del artículo 85, fracción XVIII de esta Ley, y cuando la Comisión le requiera información adicional;

VII. Nombrar al personal de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;

VIII. Expedir aquellas normas y disposiciones que esta Ley le confiere a la Auditoría Superior de la Federación; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación;

IX. Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión;

X. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública se requiera;

XI. Solicitar a las entidades fiscalizadas el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;

XII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoría Superior de la Federación;

XIII. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones que emita conforme a esta Ley;

XIV. Recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior;

XV. Formular y entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado a más tardar el 20 de febrero del año siguiente de la presentación de la Cuenta Pública Federal;

XVI. Resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley;

XVII. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades fiscalizadas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora,

la que podrá ejercer de manera directa; así como convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y con colegios de profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional;

XVIII. Dar cuenta comprobada a la Cámara, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;

XIX. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley;

XX. Expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la Auditoría Superior de la Federación, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XXI. Elaborar para su envío a la Comisión el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación, y

XXII. Las demás que señale esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

De las atribuciones previstas a favor del Auditor Superior de la Federación en esta Ley, sólo las mencionadas en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XV, XVIII, XX y XXI de este artículo son de ejercicio exclusivo del Auditor Superior y, por tanto, no podrán ser delegadas.

Artículo 86.- El Auditor Superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el presupuesto autorizado. En dicho Reglamento se asignarán las facultades y atribuciones previstas en esta Ley.

Artículo 87.- Para ejercer el cargo de Auditor Especial se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener por lo menos treinta y dos años cumplidos al día de su designación;

III. Cumplir los requisitos señalados en las fracciones III a V y VIII del artículo 84 de esta Ley;

IV. Contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho, abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título y cédula profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y

V. Contar al momento de su designación con una experiencia de siete años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación

del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos.

Artículo 88.- Sin perjuicio de su ejercicio por el Auditor Superior de la Federación o de cualquier otro servidor público, conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, corresponde también a los auditores especiales las facultades siguientes:

I. Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior de la Federación, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado;

II. Revisar la Cuenta Pública que se rinda en términos de esta Ley;

III. Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización;

IV. Ordenar y realizar auditorías a las entidades fiscalizadas conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación;

V. Designar a los auditores encargados de practicar las auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo 22 de esta Ley;

VI. Revisar, analizar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública;

VII. Solicitar la presencia de los representantes de las entidades fiscalizadas en la fecha y lugar que se les señale, para celebrar las reuniones en las que se les de a conocer la parte que les corresponda de los resultados y, en su caso, observaciones preliminares de las auditorías que se les practicaron;

VIII. Formular los resultados y las observaciones que se deriven de las auditorías que se practiquen, incluyendo recomendaciones y acciones promovidas, las que remitirá, según proceda, a las entidades fiscalizadas en los términos de esta Ley;

IX. Participar en los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, en los términos que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación;

X. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las sanciones y resoluciones que emitan conforme a esta Ley;

XI. Elaborar dictamen técnico que integre la documentación y comprobación necesaria para promover las acciones legales en el ámbito penal y del juicio político que procedan, como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión o auditorías que se practiquen;

XII. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de las entidades fiscalizadas;

XIII. Solventar o dar por concluidas las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y en el caso de las

promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y de juicio político, independientemente de que determinen su conclusión conforme a las disposiciones aplicables, solicitar a las autoridades ante quienes se envió la promoción o se presentó la denuncia informen sobre la resolución definitiva que se determine o que recaiga en este tipo de asuntos;

XIV. Formular el proyecto de Informe del Resultado, así como de los demás documentos que se le indique, y

XV. Las demás que señale la Ley, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Artículo 89.- La Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá las siguientes atribuciones:

I. Asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los auditores especiales, así como actuar como su órgano de consulta;

II. Auxiliar en el trámite e instrucción de recurso de reconsideración previsto en esta Ley y someter el proyecto de resolución a consideración del servidor público que haya emitido el acto recurrido;

III. Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia

Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;

IV. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

V. Presentar directamente o por conducto de la dirección general respectiva, conforme a lo que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, las denuncias penales o de juicio político que procedan, como resultado de las irregularidades detectadas por los Titulares de las Unidades Administrativas Auditoras con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos elaborados por dichos Titulares;

VI. Asesorar a las Unidades Administrativas Auditoras en el levantamiento de las actas administrativas que procedan con motivo de las auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación;

VII. Participar en los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, en los términos que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación;

VIII. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las sanciones y resoluciones que emita conforme a esta Ley;

IX. Revisar los aspectos legales concretos, por conducto de la dirección general respectiva, conforme a lo que establezca el

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, que le soliciten las unidades administrativas auditoras, sobre los dictámenes técnicos que requieran para promover acciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública;

X. Ordenar y realizar auditorías a las entidades fiscalizadas conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación, y

XI. Las demás que señale la Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 90.- La Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad General de Administración que le proveerá de servicios administrativos cuyo titular tendrá las siguientes atribuciones:

I. Administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación;

II. Prestar los servicios que en general se requieran para el debido funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia Auditoría Superior de la Federación;

III. Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración;

IV. Nombrar al demás personal de la Auditoría Superior de la Federación;

V. Adquirir los bienes y servicios y celebrar los contratos que permitan suministrar los recursos materiales que solicitan sus unidades administrativas para su debido funcionamiento, y

VI. Las demás que le señale el Auditor Superior de la Federación y las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Artículo 91.- El Auditor Superior de la Federación y los auditores especiales durante el ejercicio de su cargo, tendrán prohibido:

I. Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista;

II. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia, o Colegios de Profesionales en representación de la Auditoría Superior de la Federación, y

III. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.

Artículo 92.- El Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad:

I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;

II. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias;

III. Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la Ley, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;

IV. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;

V. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado;

VI. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones;

VII. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta Ley, y

VIII. Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Artículo 93.- La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los auditores especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación.

Artículo 94.- El Auditor Superior de la Federación y los auditores especiales sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, en representación de la Auditoría Superior de la Federación o en virtud de sus funciones, cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente, misma que contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad.

Artículo 95.- El Auditor Superior de la Federación podrá adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Los acuerdos en los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 96.- La Auditoría Superior de la Federación contará con un servicio fiscalizador de carrera, debiendo emitir para ese efecto un estatuto que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y que establezca como mínimo:

I. Incluirá como mínimo y sin excepción al personal que lleve a cabo las auditorías y demás plazas y categorías que la Auditoría Superior de la Federación determine;

II. La contratación del personal del servicio será mediante concurso público, sujeto a procedimientos y requisitos para la selección, ingreso, aplicación de exámenes y evaluaciones transparentes;

III. Los procedimientos y requisitos para la promoción de sus integrantes, que deberán tomar en cuenta, su capacidad, conocimientos, eficiencia, calidad y desempeño, así como la aplicación de los exámenes respectivos, y

IV. El personal del servicio tendrá garantizada su permanencia en la Auditoría Superior de la Federación siempre y cuando acredite las evaluaciones de conocimientos y desempeño que se determinen y cumpla los planes de capacitación y actualización. Los procedimientos y requisitos para la permanencia y en su caso, para la promoción de sus integrantes, deberán tomar en cuenta su capacidad, nivel de especialización, conocimientos, eficiencia, capacitación, desempeño y resultados de los exámenes, entre otros.

Artículo 97.- La Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación publicará en el Diario Oficial de la Federación su normatividad interna conforme a las disposiciones legales aplicables.

Artículo 98.- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se clasifican en trabajadores de confianza y trabajadores de base, y se regirán por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 99.- Son trabajadores de confianza: El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales, los titulares de las unidades previstas en esta Ley, los directores generales, los auditores, los mandos medios y los demás trabajadores que tengan tal carácter conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Son trabajadores de base los que desempeñan labores en puestos no incluidos en el párrafo anterior y que estén previstos con tal carácter en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 100.- La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre la Auditoría Superior de la Federación, a través de su Auditor Superior de la Federación y los trabajadores a su servicio para todos los efectos.

Capítulo II

De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Artículo 101.- El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 102.- Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 103.- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;

- II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida

aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

IV. Conocer y resolver, con la aprobación de la Comisión el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;

VI. Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;

VII. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;

VIII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;

IX. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

X. Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe del Resultado y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;

XI. Proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;

XII. En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones, y

XIII. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este

ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.

Artículo 104.- El titular de la Unidad será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos que esta Ley establece para el Auditor Superior de la Federación.

Artículo 105.- El titular de la Unidad será responsable administrativamente ante la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

Artículo 106.- Son atribuciones del titular de la Unidad:

I. Planear y programar auditorías a las diversas áreas que integran la Auditoría Superior de la Federación;

II. Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación la información necesaria para cumplir con sus atribuciones;

III. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la Unidad, y

IV. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 107.- Para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la Unidad, contará con los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que a propuesta de la Comisión apruebe la Cámara y se determinen en el presupuesto de la misma.

El reglamento de la Unidad que expida la Cámara establecerá la competencia de las áreas a que alude el párrafo anterior y aquellas otras unidades administrativas que sean indispensables para el debido funcionamiento de la misma.

Artículo 108.- Los servidores públicos de la Unidad deberán cumplir los perfiles académicos de especialidad que se determinen en su Reglamento, preferentemente en materias de fiscalización, evaluación del desempeño y control.

El ingreso a la Unidad será mediante concurso público.

TÍTULO OCTAVO Contraloría Social

Capítulo Único

Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.

Artículo 110. La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se aplicará lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

Segundo.- A partir de la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de diciembre del año dos mil, con sus reformas y adiciones, sin perjuicio de que los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación al entrar en vigor la Ley materia del presente Decreto, se seguirán tramitando hasta su conclusión en términos de la referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Tercero.- Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el Informe del Resultado, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

Cuarto.- La Auditoría Superior de la Federación deberá actualizar y, en su caso, publicar la normatividad que conforme a sus atribuciones deba expedir en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto.

Quinto.- Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Sexto.- La Auditoría Superior de la Federación y la Unidad deberán actualizar sus reglamentos interiores conforme a lo previsto en esta Ley en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la publicación del presente Decreto.

Séptimo.- Las referencias que se hagan en otras leyes y disposiciones administrativas a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se tendrán por realizadas a la Ley que se expide mediante el presente Decreto.

Octavo.- Para efectos del ejercicio fiscal 2009, el segundo informe trimestral a que se refiere el artículo 7 de esta ley, será elaborado con base en la información disponible a la fecha de cierre de dicho informe, pudiéndose incluir el gasto devengado de forma preliminar.

Noveno.- Los convenios de colaboración que se hubieren celebrado con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, por la Auditoría Superior de la Federación con las entidades fiscalizadas y demás personas físicas o morales y privadas, nacionales y extranjeras, conservarán su valor y eficacia.

México, D.F., a 30 de abril de 2009.- Dip. Cesar Horacio Duarte Jaquez, Presidente.- Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz, Presidente.- Dip. Maria Eugenia Jimenez Valenzuela, Secretaria.- Sen. Claudia Sofía Corichi García, 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 veintiocho de mayo de dos mil nueve.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. Fernando Francisco Gómez Mont Urueta.- Rúbrica.

Análisis Comparativo de Valores Éticos

*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado**

Un referente hoy en día es sin lugar a dudas el compromiso político con la ética de los servidores públicos y desde luego desde la óptica del gobierno, hay implicaciones éticas, políticas e institucionales que es conveniente destacar. Toda oferta de gobierno es portadora de valores éticos desde el momento en que se formula con acento positivo. Si la ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares por cuanto a honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia, los gobernantes tienen el reto de cumplirlos para aumentar el prestigio de las instituciones que tienen a su cargo. Cuando el buen ejemplo prevalece en la vida pública, los bonos políticos están a la alza y ello significa que tienen aceptación significativa para fortalecer su mandato.¹

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en recursos, técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos. Al ser las instituciones de carácter público, es indispensable contar con personal íntegro por lo que la ética se torna vital ya que desarrolla un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.²

** Es Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente labora como Asesor de la Coordinación de Gestión Gubernamental y como Asesor de la Vicepresidencia del IAPEM.*

¹ Aguilera, R. (2009). Apertura y responsabilidad de las instituciones público-administrativas en el contexto actual. Revista IAPEM No. 72, Toluca, México p.p.29.

² Diego, O. (2009). Ética Pública y Buen Gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. IAPEM, Toluca, México p.p.13.

A partir de lo anterior, se ha intensificado la integración de códigos de ética, los cuales constituyen herramientas que declaran los valores primarios de las organizaciones y establecen normas de comportamiento de sus integrantes.

Particularmente, en los gobiernos se avanza en la formulación de estos documentos, con el propósito de normar la conducta de los servidores públicos; sin embargo, derivado del contexto y del marco normativo de cada entidad gubernamental, existe una gran heterogeneidad en su estructura y contenido.

Tomando en cuenta los diferentes tipos de valores en el servicio público de distintos países y modelos de función pública contemporáneos, elaborados por Oscar Diego Bautista en la serie de cuadernos de ética para los servidores públicos se presentan los siguientes cuadros comparativos:

Procedencia de los valores en la función pública contemporánea

Valores del Modelo Burocrático Weberiano	Valores de la Nueva Gestión Pública (Modelo Gerencial Privado)	Valores del Sector Social (Participación Ciudadana, ONG's)
Autoridad Capacidad Continuidad Diligencia Disciplina / Obediencia Espíritu de servicio Imparcialidad Integridad Jerarquía Lealtad Legalidad Mérito Neutralidad	Aprovechamiento del tiempo Calidad Cambio Capacidad de acción Competencia Economía Eficiencia Eficacia Especialización Flexibilidad Innovación/Iniciativa Movilidad de personal Productividad Racionalidad	Capacidad crítica Civismo Colaboración Diálogo Equidad Justicia Movilización Participación Respeto Solidaridad Tolerancia Transparencia

(continúa)

Valores del Modelo Burocrático Weberiano	Valores de la Nueva Gestión Pública (Modelo Gerencial Privado)	Valores del Sector Social (Participación Ciudadana, ONG's)
Permanencia en el empleo Profesionalidad Respeto Responsabilidad Seguridad	Rapidez Transparencia	

(finaliza)

Valores en el servicio público por país según la OCDE

País	Valores de servicio público
Australia	Compromiso Honradez Hincapié en los resultados Integridad Mejora Continua Mérito Responsabilidad Receptividad a las administraciones
Estados Unidos	Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia
México	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

País	Valores de servicio público
Nueva Zelanda	Actitud innovadora y sentido común Actuar con verdadero espíritu de la ley Funcionarios que se atengan al interés colectivo Liderazgo y juicio crítico fundado Medio ambiente de trabajo equitativo y estimulante Normas éticas que susciten confianza y respeto Personal con formación cualificada
Países Bajos	Cualificación Fiabilidad Imparcialidad Lealtad Profesionalidad Transparencia
Portugal	Competencia Integridad Legalidad Neutralidad Responsabilidad Servicio público
Reino Unido	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia

(finaliza)

Valores en el servicio público por países conforme a sus códigos de gobierno

Estados Unidos	Reino Unido	España	México
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto

(continúa)

Estados Unidos	Reino Unido	España	México
Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia		Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Transparencia

(finaliza)

Tipología de valores para la gestión pública

Amabilidad / Buen trato /Cortesía Armonía / Concordia / Acuerdo Asistencia / Presencia Atención al ciudadano Autoridad Benevolencia Calidad Capacidad/ Aptitud/ Suficiencia/ Idoneidad Comunicación/ Diálogo Confianza/ Credibilidad/ Fiabilidad Confidencialidad/ Sigilo profesional Cooperación/ Participación Cuidado/ Esmero Decoro/ Decencia/ Dignidad Dedicación plena o exclusiva Diligencia/ Rápidez/ Presteza/ Prontitud Disciplina/ Obediencia/ Orden Discreción/ Reserva/ Cautela Discrecionalidad Ecuanimidad/ Ponderación Eficiencia Ejemplariedad Fortaleza/ Firmeza Franqueza/ Sinceridad Equidad/ Imparcialidad/ No discriminación/ Neutralidad Espíritu de servicio/ Compromiso Flexibilidad Generosidad/ Liberalidad	Honestidad /Honradez /Integridad/ Probidad/ Rectitud Honor Humildad/ Modestia/ Sencillez Iniciativa/ Actitud innovadora Justicia Lealtad/ Fidelidad/ Adhesión Mérito/ Merecimiento Moderación Objetividad Paciencia/ Tranquilidad/ Calma Previsión Profesionalidad/ Aptitud/ Competencia Prudencia/ Cordura Pulcritud/ Buena presencia/ Aseo Puntualidad Renovación/ Actualización Respeto Responsabilidad/ Cumplimiento Sabiduría/ Buen juicio/ Tino Sencillez en la tarea Sensibilidad/ Delicadeza/ Intuición Solidaridad Templanza/ Moderación/ Continencia Tolerancia/ Condescendencia Transparencia/ Claridad Urbanidad/ Educación/ Respeto Valentía/ Temple Veracidad/ Realidad
--	---

Principios de conducta
Carta de los servidores públicos del poder ejecutivo del
Estado de México

Honradez	Imparcialidad
Igualdad	Legalidad
Transparencia	Lealtad
Colaboración	Respeto
Responsabilidad	Oportunidad
Discreción	Cortesía
Profesionalismo	Veracidad
Competitividad	Pulcritud
Disciplina	Tolerancia
Puntualidad	Dignidad
Probidad	Sensibilidad

Análisis

En el análisis de los valores éticos en los diferentes códigos de ética analizados podemos detectar que, existen alrededor de 118 diferentes tipos de valores de los cuales se relacionan 56 que tienen un significado único y se repiten 36 con un significado similar o sinónimo.

El modelo burocrático weberiano tiene 19 valores, el modelo gerencial privado 17 valores, y el modelo del sector social de participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales cuenta con 12 principios. Los valores en el servicio público por país según la OCDE o sus códigos de gobierno son los siguientes:

País	Valores de servicio público
Australia	8
Estados Unidos	14
España	16
México	12
Nueva Zelanda	7

País	Valores de servicio público
Países Bajos	6
Portugal	6
Reino Unido	7

(finaliza)

El país que cuenta con más valores del servicio público es España y los que menos valores tienen son Portugal y los Países Bajos. En el caso del Estado de México se cuenta con 22 principios de conducta y a nivel del gobierno federal son 12 los valores del código de ética y buen gobierno.

La pregunta es la siguiente ¿Cuántos valores necesitamos como servidores públicos para hacer bien nuestro trabajo? ¿Si tengo más principios voy a tener menos incidencia de cometer actos antiéticos? Si no adoptamos hábitos éticos y somos congruentes con nuestro actuar, ¿Qué ejemplo les daremos a nuestros hijos? ¿Cuál será nuestro legado ético?

Problemas, Decisiones y Soluciones.

Enfoques de Política Pública. Administración pública en México

Coordinadores
Mauricio Merino
Guillermo Cejudo

Es un libro de actualidad, sugerente, propositivo y orientado a nutrir el análisis de las políticas, lo cual permite entender mejor tanto el estudio como el proceso de las políticas, estableciendo la distinción que corresponde a cada una de éstas facetas. Se ha convertido el análisis de las políticas públicas en un objeto de estudio y en una práctica profesional que se relacionan con el sentido, alcance y eficacia de las políticas entendidas como cursos de acción estratégica.

Es un libro que tiene como apoyo el diálogo multidisciplinario, situación que lo enriquece a partir de aportaciones múltiples y necesario para la mejor comprensión de las políticas públicas por cuanto medios de intervención pública para garantizar la regularidad de la vida asociada. El diálogo multidisciplinario es condición fundamental, sobre todo cuando se trata del abordaje de los problemas y las soluciones públicas en los cuales no hay monopolio del saber disciplinario y profesional.

El libro es fruto de un trabajo de 2 años de reflexión e intercambio de ideas entre profesores de la División de Administración Pública del CIDE, a través del trabajo de seminario. Es el trabajo de una comunidad interesada y preocupada por ahondar en un campo del saber que se relaciona con el desempeño de la vida pública, tomando en cuenta la operación de los gobiernos, así como la relevancia de la acción pública para definir y solucionar problemas colectivos. Esto

significa que a partir de la reflexión metódica, el libro sistematiza las aportaciones de 9 capítulos con la participación de 10 autores reconocidos, cada uno con su especialidad acreditada en el campo de las ciencias de las políticas. El mérito del libro consiste en que tiene un enfoque plural, lo cual enriquece los planteamientos que consigue producir. En este sentido, el libro es una creatura deseada y esperada que se origina a partir de preocupaciones intelectuales como forjar un “lenguaje común para afinar las estrategias docentes”.

El libro contiene distintos enfoques para estudiar las políticas públicas con herramienta conceptual y metodológica, lo cual abre caminos de reflexión, permite la formulación de nuevas preguntas de investigación y se orienta con fines instrumental a recuperar lo más destacado de cada enfoque utilizado.

El libro es, sin duda, una aportación de la pluralidad creativa por parte de los especialistas que contribuyen al debate contemporáneo de las políticas públicas en momentos que los problemas públicos se caracterizan por una mayor complejidad para fines de análisis, comprensión y solución.

Contribución autoral

Cada autor en su visión y especialidad aporta ideas que contribuyen a ampliar el horizonte del análisis de políticas públicas.

Mauricio Merino en su trabajo “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas puntualiza” puntualiza “... que toda intervención del Estado en el espacio público está cargada de valores y que analista de políticas ha de ser capaz de estudiarlos como una condición de éxito

para los objetivos que persiguen”. Destaca 3 momentos importantes en el desarrollo de las políticas: a) La teoría de entrada que alude a que las políticas públicas son una afirmación de valores; b) el mapa de ruta que reclaman las políticas públicas a partir de la definición de los problemas y la solución adoptada y c) el campo de batalla que se refiere a las vicisitudes de los procesos de implementación que combina los valores adoptados para la selección de un problema y el diseño de la solución.

David Arellano en su trabajo “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, analiza que en las mismas no todo es racionalidad previsible y formal, sino más bien racionalidad limitada. Si bien es cierto que las organizaciones nacen a partir del lenguaje de la normatividad, “pronto adquieren vida propia”. Advierte: “Una perspectiva de política pública que asuma las organizaciones simplemente como implementadoras automáticas de decisiones de política está cometiendo un grave error. Advierte que “... las organizaciones gubernamentales pueden entenderse como” esquizofrenia social” porque no son creaturas ordenadas en sí mismas, sino semiordenadas tomando en cuenta que no se integran por actores monolíticos, sino heterogéneos que cumplen mandatos diversos y ambiguos”.

Guillermo Cejudo en su trabajo “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista apunta “que las políticas no se dan en el vacío”... “hay numerosos factores que les dan forma y contenido” “uno de ellos es el discurso el cual con base en el enfoque constructivista para el análisis de políticas públicas tiene efectos no sólo retóricos, sino que también incide “en el contenido de las políticas públicas e influyen en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. Este enfoque señala el autor, “...propone ir más allá de hechos y datos duros para incluir también la forma en que se construyen discursos alrededor de las

políticas públicas. Destaca en consecuencia, como categoría de estudio el “Discurso de políticas” y citando a Hajer y Lawen lo ubica como “como un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social”. Pero advierte el autor: “el discurso como los significados comunes construidos socialmente dan sentido a las políticas”.

Laura Sour en su trabajo “El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas” explica “Toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. El empleo del enfoque económico para estudiar la acción pública permite dividir el problema en sus diferentes componentes para analizar los resultados del quehacer gubernamental. Entonces, la aplicación de este enfoque permite al analista utilizar un arsenal de herramientas y métodos para construir la fotografía del quehacer gubernamental con base en sus resultados”. Aclara como en la toma de decisiones de los servidores públicos se incluyen tres conceptos importantes: “costo de oportunidad, análisis marginal e incentivos económicos”.

Lucrecia Santibañez en su trabajo “La economía y el análisis de las políticas públicas” señala “La influencia del enfoque económico en el análisis de políticas no podrá explicarse sin el papel que desempeña el uso de recursos públicos, la rendición de cuentas y la importancia de la planeación que tome en cuenta lo que el programa cuesta y los resultados que se esperan obtener. De hecho una de las justificaciones más sencillas para el uso del enfoque económico para el análisis de la política pública tiene que ver con la cuantificación de resultados en términos costo – beneficio. En este punto la teoría económica es particularmente útil porque provee una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para cuantificar costos y beneficios”.

Judith Mariscal en su trabajo “Nuevo institucionalismo y regulación” sostiene que “... el estudio de la regulación debe analizar las creencias compartidas de los individuos porque contienen modelos mentales sobre la realidad y sobre el comportamiento de otros que son el elemento clave en la construcción e instituciones y para entender diferentes formas de racionalidad”. Define la regulación como “...aquella actividad gubernamental que busca afectar de forma directa el comportamiento de agentes del sector privado para que sea compatible con el interés público. Así, menciona la autora, “el concepto de interés público abre una problemática”. Abunda “...lo único razonable es identificar el interés público a partir de un proceso democrático; los intereses colectivos se definen por los actores involucrados. Es decir, un proceso regulatorio que sea compatible con el interés público debe ser inclusivo y abierto”. Aclara la autora: “Existen dos escuelas de pensamiento en torno a la regulación: la normativa y la positiva. “La normativa se basa en el imperativo moral según el cual existen ciertos intereses colectivos a los que se debe servir por encima de los privados, en donde las agencias públicas en sus tratos con empresas privadas tratan de maximizar el bienestar social. La teoría positiva “examina por qué ocurre la regulación y analiza las conductas que provocan desviaciones del regulador en la búsqueda del bienestar social. Incluye teorías de poder de mercado, teorías sobre el oportunismo del gobierno y teorías sobre grupos de interés que identifican los efectos del cabildeo sobre la regulación”.

María Amparo Casar y Claudia Maldonado en su trabajo “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política” afirman “Para los estudiosos de la ciencia política, y en particular para los analistas del sistema político, el análisis de las políticas públicas estuvo, si a caso, en la periferia de sus preocupaciones”. “Del otro lado -el de las políticas públicas- la

ciencia política fue relegada. "...hoy nadie discute que la ciencia política tiene mucho que aportar al estudio de las políticas públicas y que el estudio de éstas es indispensable para el pleno entendimiento de la organización, el modo de operación y las funciones de los Estados y los gobiernos". Así "la vinculación se hace evidente". Partiendo entonces de la base de que ambas disciplinas pueden y deben retroalimentarse, este capítulo tiene como propósito mostrar la importancia de la ciencia política para abordar un objeto de estudio que tradicionalmente ha sido materia del campo de análisis de las políticas públicas: La formación de las agendas"

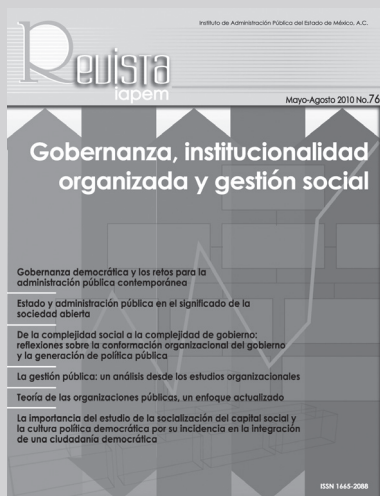
José Ramón Gil –García en su capítulo "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas" esclarece "La ventaja de modelar un sistema es que permite representar de forma clara y concreta una realidad. A diferencia de los modelos mentales que crea el ser humano, los cuales no pueden calcular todas las relaciones y consecuencias, posibles debido a nuestra racionalidad limitada, los modelos basados en dinámica de sistemas pueden representar y analizar un gran número de variables, entender sus relaciones e identificar sus posibles efectos en el tiempo; ello mediante lenguajes de programación y las nuevas capacidades de la computación" Precisa además que "La aplicación del enfoque sistémico, en su variante conocida como dinámica de sistemas, al análisis de políticas públicas nos permite entender problemas sociales desde una perspectiva más amplia e integral debido a que generalmente los problemas surgen de la estructura del propio sistema y no necesariamente en factores externos". "El enfoque sistémico y la simulación proporcionan elementos teóricos y metodológicos necesarios para representar estos problemas públicos y sus soluciones potenciales (políticas públicas) de forma simplificada, pero conservando algunas de las relaciones complejas existentes". Todo ello se encamina al análisis sistémico de políticas públicas y la toma de decisiones, así como a la

evaluación de alternativas de política pública considerando costos y posibles efectos secundarios de forma longitudinal, el analista puede seleccionar una estrategia de política para su desarrollo y aplicación.

Teresa Bracho en su trabajo “Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación” explica “Que los administradores públicos, o quienes diseñan e instrumentan las políticas públicas, toman decisiones sobre la base de sus valores, ideologías, intereses, motivaciones y posiciones, pero también con base en la mejor información o evidencia de que dispongan”. Aclara que “... son dos los problemas fundamentales para que las políticas adopten el enfoque de las políticas basadas en evidencia: “El primero consiste en generar el tipo de evidencia que necesitan quienes formulan las políticas. Derivada de necesidades de corte administrativo y con un muy bajo control de su sistematización, la explicación referida a las políticas suele ser muy pobre para la exploración de corte explicativo, e incluso para la descripción significativa. El segundo problema “...radica en lograr que las investigaciones realizadas y la evidencia obtenida realmente sean utilizadas por quienes formulan e instrumentan las políticas”. Puntualiza de manera fina “... la evidencia en política pública no es lo mismo que la información, sino que forma parte del argumento de la política, y su eficacia se sustenta en su valor comunicativo”. En una parte de sus consideraciones finales afirma “... que si bien el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas es muy complejo y se encuentra condicionado por intereses, voluntades e ideologías, sería deseable que las decisiones estén cada vez más basadas en evidencias que impriman mayor precisión a las soluciones con las que intentamos resolver los problemas sociales”.

Sin duda, es un libro que invita a ser leído y reflexionado tanto por su contenido como por la aportación que tiene. En hora buena por su publicación.

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 ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*



- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

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



ÍNDICE



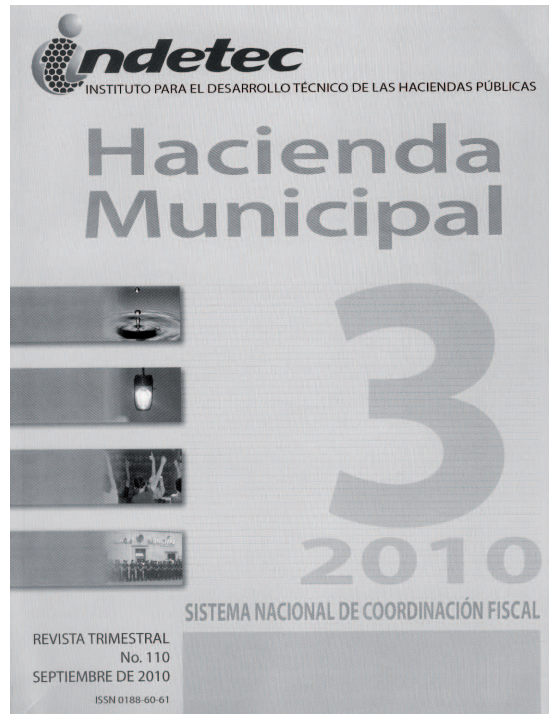
CARTA DEL DIRECTOR	9		
1810 1910 2010	10		
Independencia y Revolución en los Libros de Texto Gratuitos MIGUEL AGUSTÍN LIMÓN MACÍAS BERTHA HERNÁNDEZ GONZÁLEZ	10		
La Historia como lección EMILIO ZEBADUA	14		
Historia: Un compromiso con el acontecer ROCÍO RUIZ DE LA BARRERA	18		
Reflexiones para la formación de una conciencia histórica LEZLEENA GAGLIAN, LAFARGA	20		
La Universidad Nacional: Sus primeros cien años LEONARDO LOMELL VANEGAS	22		
Los rasgos del Bicentenario SILVIA RUIZ GARCÍA	26		
Imágenes: Testimonio de una guerra	28		
PÁGINA AC	30		
Las elecciones perfectas ENTREVISTA A DUNG NGUYEN	30		
CORTE DE CAJA	34		
¿Cuántos somos?	34		
		MUNDOS	38
		Capacidades especiales y pedagogía EMILIO TESTI FRANGI	38
		REPÚBLICA	42
		¿Por qué es importante la enseñanza de la Historia? OSCAR LANTER HERNÁNDEZ ROSAS	42
		La enseñanza de la Historia en México CARLOS GONZÁLEZ HERRERA	44
		CULTURA	48
		Tras el Bicentenario JULIA FRÍAS	48
		World Press Photo ERICA SANLUIZ	52
		Mirad@Z: España en Dominicana	54
		VOZ	63
		La globalización y la democracia en América Latina ISABEL PÉREZ ORTEGA	63



Revista del CLAD
Reforma y Democracia

48

SUMARIO		
	<i>Maria João Rodrigues</i> Gobernanza estratégica para el desarrollo de la experiencia europea a la experiencia latinoamericana	5
	<i>Fernando Vallespín</i> La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica	31
	<i>Manuel Villoria</i> La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México	51
	<i>Yolanda Cordero Nieves</i> Un sistema de mérito para el siglo XXI	89
	<i>Ignasi Brunet Icart y Fabiola Baltar</i> Desarrollo endógeno, calidad institucional e innovación. Una revisión de la teoría y de algunos de sus límites	115
	<i>Martín Alessandro y Andrés Gillo</i> Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)	149
	<i>Humberto Falcio Martins, Valéria Alpino Bigonha Salgado y Aldino Graef</i> Formas de asociación entre el poder público y la sociedad civil organizada en el Brasil	175
	Consenso de Buenos Aires	205
	Resúmenes	219
	Abstracts	227



Revista Hacienda Municipal Número 110

Participaciones y Aportaciones Federales a Municipios

3 ¿Desaparecerá o se Institucionalizará el "SUBSEMUN"?
Jose Angel Nahu Sepúlveda

16 Apoyos Federales a la Población Indígena
Ana Isabel López Moguel

32 Beneficia a los Municipios de Guerrero el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal
René Alejandro Herrera Jiménez

Descentralización Fiscal Municipal

9 Órgano Autónomo para Mejorar la Recaudación del Predial
Elias Alfonso Rea Azeitea

63 Cuentas, Tasas y Tarifas Reales de los Servicios Catastrales
Humberto Maroñas Hernández

Administración de Ingresos

43 Derechos Municipales por Uso de Espacio Aéreo o Subterráneo
Fabiola D. Aguilar

101 El Derecho de los Municipios para Recibir Recursos por los Bienes Culturales Propiedad de la Nación
Cecilio Sedas Ortaño

Gestión para Resultados

68 Sistema de Evaluación del Desempeño Orientaciones Generales para su Desarrollo
Andrés Miranda Espinosa

80 Marco Metodológico para la Evaluación de Resultados de Programas Públicos
Luz Elvia Rosón Manzano

95 La Eficiencia como Indicador del Desempeño en Programas Municipales
Antonio Pérez Angel

Normatividad Municipal

107 Disposiciones Hacendarias Municipales Publicadas en los Periódicos Oficiales de las Entidades

119 CONVENIO que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado de México y el Ayuntamiento del Municipio de San Martín de las Pirámides de dicha entidad federativa, relativo a la entrega de los recursos obtenidos por el acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas derivado del artículo 288-G de la Ley Federal de Derechos.

colofón