





# Revista iapem

---

Número 96, Enero-Abril, 2017

**Teoría y prácticas  
de la Administración Pública**

*Theory and practices  
of the Public Administration*



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

© **Revista IAPEM**

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

***Directora de la Revista:***

Guillermina Baena Paz

***Comité Editorial de la Revista:***

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),  
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),  
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*),  
Omar Guerrero Orozco (*México*), Alejandro Romero Gudiño (*México*),  
Lucio Mauricio Henao Vélez (*Colombia*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

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

(01722) 213 4674

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

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

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

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

abril, 2017

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

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

*Revista IAPEM* aparece indexada en:

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

## Teoría y prácticas de la Administración Pública

### *Theory and practices of the Public Administration*

Presentación . . . . .	7
<i>Presentation</i>	
ENSAYO	
La agenda pendiente de la Reforma del Estado en México en época de turbulencias. <i>The agenda pending about the Reform of the State in Mexico during the turbulence stage</i>	
José Juan Sánchez González . . . . .	11
¿Por qué no hablar de una teoría de la ciudad? Aportaciones en materia de la ciencia de la policía, el gobierno y la Administración Pública. <i>Why do not talk about a theory of the city? Contributions in the science of police, government and Public Administration</i>	
Ricardo Navarro Reyna . . . . .	43
ARTÍCULOS	
La desaparición forzada como fenómeno administrativo <i>The disappearance forced as administrative phenomenon</i>	
Monica Naime S. Henkel. . . . .	79
La publicidad oficial de la Presidencia de la República <i>The official advertising of the Presidency of the Republic</i>	
David Alonso Figueroa Hernández. . . . .	91
Análisis comparativo del transporte público en las ciudades de Madrid y Toluca <i>Comparative analysis of public transport in the cities of Madrid and Toluca</i>	
Omar Sánchez Lira . . . . .	103

Dimensiones e impactos del gobierno y la administración municipal.  
El caso de Chalco  
*Dimensions and impacts of the Government and municipal administration.*  
*The case of Chalco*  
Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa. . . . . 115

La racionalización de la administración financiera del servicio de agua potable  
en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México  
*The rationalization of the financial management of the service of drinking water and  
the Movimiento antorchista in the municipality of Chimalhuacan, State of Mexico*  
Brenda Nayeli Valverde Buendía y Joel Mendoza Ruiz. . . . . 153

PROSPECTIVA  
Prospectiva de gobernanza corporativa. Estructuras de propiedad:  
una visión de futuro  
*Prospective of corporate governance. Ownership structure: a vision for the future*  
David Villacis Pazos . . . . . 175

RESEÑA  
*Fuerza de Mujer. El imparable poder femenino*, de Carolina Monroy . . . . . 191  
*Woman Strength. The Unstoppable Female Power* of Carolina Monroy

DOCUMENTOS  
Análisis de tendencias de la Seguridad, los Derechos Humanos  
y la Administración Pública Municipal: escenarios para un Proyecto de Gobierno.  
*Trend analysis of security, human rights and the municipal Public Administration  
scenarios for a government project*  
Guillermina Baena Paz. . . . . 195

AGENDA GLOCAL  
Los Emiratos Árabes lanzan su plataforma sobre su previsión del futuro. . . . . 221  
Sistema Nacional para la Igualdad de Género . . . . . 223

POLITICAS EDITORIALES DE LA REVISTA IAPEM . . . . . 225

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES . . . . . 231

## PRESENTACIÓN

La teoría y la práctica de la Administración Pública necesitan un punto de imbricación, no son rieles de ferrocarril en los que puedan marchar por separado academia y gobierno; es momento de reencontrarse.

El gobierno debe entender que es necesario el apoyo de la academia para las decisiones estratégicas. La integración de “tanques pensantes” es fundamental para las mejores decisiones. Si bien la Administración Pública resuelve lo urgente, es menester que resuelva lo importante apoyada en grupos de “tanques pensantes” (*think tanks*) que pueden ser unidades interdisciplinarias que planteen respuestas a problemáticas específicas.

Esta es la tarea de la academia en las escuelas y centros de investigación de Administración Pública. Su sentido y razón de ser, es reflexionar sobre la urgente necesidad de generar ideas creativas y con imaginación, resolver problemas.

Ya no podemos seguir así. Es necesario aprender del pasado, entender qué está sucediendo; pero sobre todo, cómo podemos transformar las situaciones insatisfactorias en satisfactorias.

De ahí el sentido de este número, que integra la aportación de teorías y prácticas de Administración Pública para entrelazar ideas, experiencias y análisis.

Dos ensayos nos ocupan en la reflexión teórica: José Juan Sánchez González escribe sobre “*La agenda pendiente de la Reforma del Estado en México en época de turbulencias*”. El investigador aborda los temas de las agendas gubernamentales –económica, política, social y administrativa– desde una perspectiva crítica y analítica, donde la tesis principal es que se requiere una Reforma del Estado que beneficie a todos, de abajo hacia arriba, que no sólo privilegie a las élites económicas y políticas de siempre; es decir, pasar de una Reforma de Estado “extractiva” a una Reforma de Estado “inclusiva”, incluyente, participativa y colaborativa.

Ricardo Navarro Reyna se pregunta “*¿Por qué no hablar de una teoría de la ciudad? Aportaciones en materia de la ciencia de la policía, el gobierno y la Administración Pública*”. El artículo reseña, selecciona y analiza las categorías de

estudio que incumben a la naturaleza y organización del poder, el funcionamiento burocrático, los ámbitos de la gestión, los niveles de competencia territorial y sus amplios campos de atribuciones de diversa índole: Hacienda, Obras y Servicios Públicos, promoción y regulación económica, entre otros.

Mónica Naime enfrenta a la Administración Pública con un tema por de más incómodo: *“La desaparición forzada como fenómeno administrativo”*. La autora enfatiza dos aspectos: conforme a la definición del tipo penal, los servidores públicos son responsables de cometer estas conductas. Por ello, analizar el comportamiento ético de los administradores públicos resulta relevante; segundo, los responsables de la desaparición forzada son todos aquellos que participan en la misma: desde el agente del Estado que da la instrucción, el policía que realiza la detención, hasta el particular que omite dar información a la autoridad sobre el paradero del desaparecido, para lo cual propone el análisis de redes.

David Alonso Figueroa, indagando como siempre en los datos de transparencia, nos presenta un artículo interesante sobre *“La publicidad oficial de la Presidencia de la República”*, frente a un panorama donde la sociedad es “bombardeada” con mensajes y muchas veces los gastos resultan onerosos y los estudios de efectividad inexistentes. Por ello, los tiempos oficiales son una táctica obsoleta de posicionamiento, pero que permiten a la publicidad gubernamental acercarse a la sociedad.

Omar Sánchez Lira, con el artículo *“Análisis comparativo del transporte público en las ciudades de Madrid y Toluca”*, expone un estudio sobre la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, como posible modelo para la ciudad de Toluca. Se analizan varios aspectos, tales como las prácticas ejemplares, la selección de conductores y el uso de las tecnologías.

Jorge Enrique Pérez y Roberto Espinosa elaboran un análisis exhaustivo del municipio de Chalco en el texto *“Dimensiones e impactos del gobierno y la administración municipal. El caso de Chalco”*. Los autores abordan el desempeño administrativo y financiero de la Administración Pública de Chalco durante el periodo 2013-2015, el cual ha destacado por un importante incremento de las inversiones en obras públicas y de una modernización institucional.

*“La racionalización de la administración financiera del servicio de agua potable y el Movimiento Antorchista en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México”*, es el nombre del artículo elaborado por Brenda Nayelli Valverde Buendía y Joel Mendoza Ruiz. El trabajo destaca las inconsistencias entre el desempeño político-ideológico del Movimiento Antorchista Nacional y la racionalidad administrativa de los gobiernos derivados, tomando como estudio de caso la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado



de México. El texto aporta soluciones desde la perspectiva de las teorías profundas y mediante el mesoanálisis de políticas públicas.

La sección de prospectiva incluye a David Villacis en su artículo “*Prospectiva de la gobernaza corporativa. Estructuras de propiedad: una visión de futuro*”, que toca un tema trascendente sobre los cambios que tendrá la gobernanza corporativa hacia el 2050. Afirmo que la estructura de Propiedad Individual es la que posee mayor facilidad para desarrollarse en el escenario futuro. Las facilidades de acceso a la información, mercados de alcance global, velocidad de transmisión de datos en tiempo real con seguridad, entre otros elementos analizados en el Escenario Global Normativo, permitirán que cualquier persona emprendedora, que desee crear una empresa virtual de forma individual con alcance global, simplemente ingrese en el ciberespacio y realice todos los contactos necesarios para un intercambio comercial.

La Reseña comenta el libro de Carolina Monroy del Mazo, *Fuerza de mujer. El imparable poder femenino*, donde se tratan las aportaciones de 41 mujeres.

La sección “Documentos” incluye un interesante análisis de tendencias escrito en el año 2010, con las situaciones vigentes hasta hora, y demuestra las posibilidades de un análisis prospectivo para entender el largo plazo y enfrentar diversos futuros posibles. El texto elaborado por la Doctora Guillermina Baena Paz se titula *Análisis de tendencias de la Seguridad, los Derechos Humanos y la Administración Pública Municipal: escenarios para un Proyecto de Gobierno*.

La Revista culmina con dos notas en la Agenda Glocal: una sobre el homenaje a la mujer, organizado por el IAPEM, donde su presidente, el Maestro Mauricio Valdés, presenta la propuesta de un “*Sistema Nacional para la Igualdad de Género*”, que incluye diez puntos básicos.

La segunda nota corresponde a una plataforma que los Emiratos Árabes Unidos han creado para la previsión del futuro por iniciativa del gobierno y al alcance de todos los ciudadanos.

DRA. GUILLERMINA BAENA PAZ



# La agenda pendiente de la Reforma del Estado en México en época de turbulencias\*

## *The agenda pending about the Reform of the State in Mexico during the turbulence stage*

José Juan Sánchez González\*\*

### Resumen

El artículo aborda los temas de las agendas gubernamentales –económica, política, social y administrativa– desde una perspectiva crítica y analítica. Utilizando la investigación documental y con un método histórico, el supuesto a comprobar es que a más de tres décadas de la Reforma del Estado en México, se han realizado las reformas necesarias pero no las más indispensables para crecer distribuyendo, combatiendo la desigualdad social y la pobreza. Se requiere una Reforma del Estado que beneficie a todos, de abajo hacia arriba, que no sólo privilegie a las élites económicas y políticas de siempre, es decir, pasar de una Reforma de Estado “extractiva” a una Reforma de Estado “inclusiva”, incluyente, participativa y colaborativa.

**Palabras clave:** Reforma de Estado, Administración Pública, reforma administrativa.

### Abstract

The article addresses the issues of government agendas –economic, political, social and administrative– from a critical and analytical perspective. Using documentary research and a historical method, the assumption to be verified is that, over three decades of State Reform in Mexico, the necessary reforms have been carried out, but not the most essential ones for growing distribution, combating social inequality and poverty. It requires a State Reform that benefits all from the bottom up, which not only privileges the economic and political elites as usual, that is, move from an “extractive” State Reform to an “inclusive” State Reform, Inclusive, participatory and collaborative.

**Key words:** Reform of State, Public Administration, administrative reform.

---

\* Este artículo es un breve adelanto de un libro que está próximo a publicarse: *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*.

\*\* Doctor en Administración Pública, Centro Universitario UAEM Zumpango. Investigador Nacional nivel 2 del SIN. Experto en Teoría de la Administración Pública y Administración Pública mexicana.

## Introducción

**E**n México, la aspiración por un desarrollo moderno y modernizador se planteó a todo lo largo del siglo XIX; liberales y conservadores primero y, más tarde, nacionalistas y cosmopolitas, confluyeron en la búsqueda de las condiciones necesarias para el desarrollo nacional de la economía y del propio Estado: crear mercados, eliminar privilegios coloniales, apuntalar la industria nacional, afirmar la autoridad y dominio estatales sobre el territorio y las estructuras sociales, entre otros (Cordera, 2012a: 132-133). Sin embargo, hay que hacer notar que a lo largo de más de doscientos años de vida independiente, el crecimiento económico sostenido ha sido más que una regla, una excepción.

Fuera de los periodos del *porfiriato* (1880-1910) y la larga expansión que inició en 1934 y se mantuvo hasta 1982, el país ha enfrentado periodos de estancamiento que han contribuido a agudizar problemas ancestrales como la pobreza y la desigualdad; además, han provocado retrocesos en donde se ha perdido todo o parte de lo ganado en periodos de crecimiento. Desde 1980, cuando estalla la crisis de la deuda externa, se ha configurado ya como un periodo de relativo estancamiento que ha llevado a México y a su economía a trazar una trayectoria de evolución por debajo de lo que podría haber sido su tendencia histórica, como una proyección de aquellos lapsos de expansión (Cordera, 2012a: 133).

La Reforma del Estado es un proceso de transformación entre las fronteras de lo público y lo privado. Un cambio entre las relaciones del Estado con la sociedad, entre los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) entre ellos y con los ciudadanos, así como entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tanto a nivel vertical como horizontal (Sánchez, 2014: 114). La Reforma del Estado mexicana fue concebida para realizar las transformaciones estructurales que propiciaran el crecimiento, la estabilidad y la igualdad social; sin embargo, en el siglo XXI, después de más de tres décadas de reformas estructurales, los resultados no son alentadores y parece que hay problemas que se han acentuado más, como la concentración de la riqueza, y se ha agudizado la desigualdad social, la pobreza, la violencia social y la corrupción.

La Reforma del Estado mexicano deberá colocar a la desigualdad social como un tema central en la agenda gubernamental y en todos los asuntos relacionados con las reformas estructurales. Al respecto, Piketty (2014) afirma:

que este inicio del siglo XXI nos hallamos en la misma situación del siglo XIX: asistimos a transformaciones impresionantes, y es muy difícil saber hasta dónde pueden llegar

y qué aspecto tendrá la distribución mundial de la riquezas, tanto entre los países como en el interior de ellos, en el horizonte de algunas décadas. (...) Ya es tiempo de reubicar el tema de la desigualdad en el centro del análisis económico y de replantear las cuestiones propuestas en el siglo XIX (Piketty, 2014: 30).

La reforma del Estado en México, después de más de tres décadas de reformas, cuasi-reformas, reformas de fondo y reformas simuladas, requiere que en el siglo XXI se coloque como tema central a la desigualdad social en el centro de todas las preocupaciones gubernamentales. Las reformas estructurales económicas no sólo pueden estar orientadas hacia la estabilidad económica, sino que se requiere que sea con igualdad social y distribución de la riqueza a los grupos más vulnerables, para que la pobreza no sea el gran obstáculo de la prosperidad nacional.

Debemos pasar en México de una Reforma del Estado “extractiva” a una “inclusiva”. En palabras de Acemoglu y Robinson (2015):

Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio del poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas... Denominaremos instituciones políticas inclusivas a aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Cuando falle alguna de estas condiciones, nos referiremos a ellas como instituciones políticas extractivas (p. 103).

Mientras que las instituciones inclusivas están centralizadas, son pluralistas y están diseñadas para una participación de los ciudadanos en sus procesos fundamentales, las reformas estructurales –económicas, políticas y sociales– llevadas hasta la fecha tienen el carácter de “extractivas”, por lo que no son “inclusivas”, ni redistributivas.

La pregunta de investigación es: ¿ha sido la Reforma del Estado en México extractiva o inclusiva? No hay una respuesta definitiva, pero es evidente que las reformas estructurales son extractivas, ya que están dirigidas a este propósito: consolidar la estabilidad más que el desarrollo; fortalecer la gobernabilidad política más que la democracia plena; implementar el asistencialismo más que combatir la pobreza; y cambios graduales en la Administración Pública más que una reforma administrativa de gran alcance. La Reforma del Estado ha consolidado un modelo económico extractivo que sólo propicia el crecimiento económico desigual,

acentúa la concentración de la riqueza, es asistencial en lo social pero incapaz de combatir la pobreza en sus diferentes modalidades. Mientras, en materia de Administración Pública sólo ha realizado adecuaciones y cambios graduales que no permiten una verdadera modernización administrativa.

En este artículo se abordan los temas que en las agendas gubernamentales –económica, política, social y administrativa– no han sido considerados. El supuesto que se sostiene, es que a más de tres décadas de Reforma del Estado en México, se han realizado las reformas necesarias, pero no las más indispensables para detener la desigualdad social y propiciar la prosperidad de todos, no sólo de un solo segmento privilegiado. Se requiere una Reforma del Estado que beneficie a todos, de abajo hacia arriba, que no sólo privilegie a las élites económicas y políticas de siempre, sino que se convierta en una Reforma de Estado social inclusiva, incluyente, participativa y colaborativa.

### **La Reforma del Estado en México: un planteamiento general**

La Reforma del Estado mexicano es producto de imperativos que la sociedad postula. También se inserta la reforma en un contexto internacional cambiante, incierto y con una velocidad acelerada de acontecimientos que rompen con todo pronóstico o predicción que se formulan. No es una reforma que tiene por objeto reforzar por sí mismo al Estado, sino que al crear las condiciones para que la sociedad se desarrolle, en esa medida el Estado desarrolla los elementos constitutivos de su vida. Si los individuos viven con prosperidad, el Estado es próspero. Si los individuos y sus organizaciones asumen un papel protagónico, el Estado tiene más posibilidades de desenvolvimiento integral (Uvalle, 1998: 91-92). Si los individuos son pobres, el Estado es pobre; si hay desigualdad entre los individuos, el Estado es desigual o “extractivo”.

Gran parte de la agenda actual no va a servir de mucho para salir del estancamiento, ya que hacerlo demanda cambiar de agenda. Los que se oponen a este cambio no son tanto los intereses creados, sino las ideas que inspiran los diagnósticos equivocados de la realidad presente. Muchos de los grandes problemas nacionales –desde la pobreza y la alta informalidad en el mercado de trabajo hasta el rezago en la educación y salud, la bomba en el tiempo que representan las pensiones y la violencia en aumento del crimen organizado– son en buena parte resultado de esa falta de crecimiento (Ros, 2014: 16). No sólo es el crecimiento económico sostenido, sino la redistribución de la riqueza a los grupos más vulnerables con políticas económicas y sociales efectivas, incluyentes e inclusivas.

Resulta importante contar con un diagnóstico correcto de lo que detiene el crecimiento sostenido de la economía (Ros, 2014: 18-19). La visión dominante sobre cómo retomar una senda de rápido crecimiento para poder enfrentar adecuadamente los grandes problemas nacionales, destaca la necesidad de reformas macroeconómicas. En esta visión, popular entre los abogados de las reformas de mercado de los años 1980 y 1990, los cambios en la estructura de los incentivos económicos, la introducción de la competencia de mercado y un marco estable de política macroeconómica, se iban a traducir en un alto y sostenido crecimiento. Si ello no se logró, se debe a que la liberalización económica fue de otra forma incompleta. Otra explicación fue que las reformas de mercado fallaron en introducir la competencia en actividades productoras de bienes y servicios no comerciables, donde predominan monopolios u oligopolios que no están expuestos a la competencia internacional. Este conjunto de tesis comparte en gran medida la noción de que acelerar el crecimiento de la productividad, más que elevar la tasa de acumulación de capital, es la tarea principal en la recuperación de altas tasas de crecimiento económico, que propicien la distribución de la riqueza entre los grupos más vulnerables.

El conjunto de tesis que ocupan un lugar central en la agenda de reformas estructurales para el crecimiento económico en los últimos sexenios, descansa en un diagnóstico equivocado de por qué la economía mexicana ha tenido tal mal desempeño en términos de crecimiento en las últimas décadas. Primero, el análisis en que se basa el diagnóstico de por qué la productividad no crece, es muy endeble y deja de lado lo principal: que la productividad no crece en gran medida como resultado, y no como causa, del lento crecimiento de la economía, que a su vez se debe a una baja tasa de formación de capital físico. Segundo, el diagnóstico se fundamenta en la noción de que la política macroeconómica sólo puede contribuir al crecimiento mediante el control de la inflación, de manera que habiéndose alcanzado la estabilidad económica, no queda más que una agenda de reformas microeconómicas para acelerar el crecimiento. Las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) de los últimos 32 años han sido causa fundamental del lento crecimiento y aboga por su reforma como condición para poder retomar una senda más dinámica de expansión (Ros, 2014: 22).

La Reforma del Estado deseable es aquella en la que la sociedad, mediante una ciudadanía participativa y organizada, pueda influir de manera directa en las grandes decisiones de las reformas estructurales y que le favorezca de manera efectiva con instituciones económicas y políticas inclusivas. Una Reforma de

Estado de gabinete y sin los apoyos societales necesarios podrá generar grandes expectativas, pero en la medida que se trata de un proceso “desde arriba” donde sólo convergen las élites y los grupos privilegiados, estará condenada a fortalecer la desigualdad económica y social. Una Reforma del Estado elitista, con la cúpula de los partidos políticos negociando sus agendas, sin la participación ciudadana y su involucramiento, puede generar magros resultados en comparación con las expectativas que promete.

Las reformas del Estado mexicano han sido a lo largo de su historia espaciales y temporales. Cada reforma ha cumplido con el ciclo que le da origen. Las reformas estatales no han sido ni pueden ser arquetipos ideales. Las reformas del Estado le imprimen mayor capacidad de adaptación frente a las turbulencias que se presentan en la sociedad. Es una capacidad tendiente a dirigir y regular lo que la vida en sociedad plantea a manera de problemas y satisfacción de necesidades que no cesan en su reproducción (Uvalle, 1998: 91). No obstante, la Reforma del Estado como proceso social no puede ampliar las desigualdades sociales y no incidir de forma efectiva en la distribución de la riqueza.

En el análisis del periodo de 1976 a 2016 de la Reforma del Estado en México existen transformaciones relevantes, cambios a medias, reformas que no lograron consolidarse y, en general, temas que no han sido resueltos con beneficios sociales para los ciudadanos. La línea del tiempo de la Reforma del Estado mexicano como un proceso inacabado puede ser resumido en el Cuadro 1, en el que se destacan algunos de los tipos de reforma en cada gobierno.



**Cuadro 1**  
**Resumen de reformas por gobierno en México**

Gobierno	Reforma económica	Reforma política	Reforma social	Reforma administrativa	Reforma jurídica	Otras reformas
Miguel de la Madrid Hurtado	Programa Inmediato de Reordenación Económica (pire). Plan de Aliento y Crecimiento (pac). Pacto de Solidaridad Económica (pse). Privatización.	Reforma política-electoral de 1986	Copliamar	Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Contraloría General de la República	Reforma al artículo 115 constitucional. Reforma a los artículos 25, 26 constitucional	Creación de la Asamblea de Representantes del D.F. (1986)
Carlos Salinas de Gortari	Programa de estabilización. Reforma financiera. Reforma fiscal. Renegociación de la deuda. Apertura comercial. Inversión extranjera. Privatización. TLCAN.	Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Tribunal Federal Electoral (TFE). Registro Federal de Electores (RFE).	Solidaridad	Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. Secretaría de Desarrollo Social	Creación de cndh (artículo 102 constitucional). Autonomía del Banco de México Artículos 16, 19, 20, 107, 119 constitucionales Artículo 27 constitucional. Artículo 130 constitucional.	Reforma del pri. Reforma ideológica (liberalismo social). Reforma al D.F. (Asamblea de Representantes del D.F.).
Ernesto Zedillo Ponce de León.	PROCAPRE. Fobaproa (rescate bancario). Programa de Capitalización y Compra de Cartera. Créditos Clinton. Privatización. TLCME.	Reforma Electoral 1997. IFE. Ciudadano.	Progresa	Programa de Modernización de la Administración Pública (promav)	Creación de la Judicatura Federal.	

**Cuadro 1**  
**Resumen de reformas por gobierno en México**

<i>Gobierno</i>	<i>Reforma económica</i>	<i>Reforma política</i>	<i>Reforma social</i>	<i>Reforma administrativa</i>	<i>Reforma jurídica</i>	<i>Otras reformas</i>
Vicente Fox Quezada	Reforma financiera. Reforma fiscal. PRONAFIDE. Estabilidad económica. Privatización.		Oportunidades y Contigo. Política de vivienda. Seguro Popular.	Programa de Corrupción y Fomento a la Transpa- rencia. Modelo de Innovación Gubernamental. Agenda de Buen Gobierno. Ley de Acceso a la Infor- mación Gubernamental. Ley del Servicio Profesio- nal de Carrera.		
Felipe Calderón H.	Reforma económica sin creación de empleos. Fondo Nacional de Infraestructura. Reforma al sector bursátil. Reforma fiscal. Reforma energética. Reforma laboral.	Reforma al artículo 41 constitucional. Cambios en el COPIE.	Vivir Mejor y Oportu- nidades. Reforma al ISSSTE	Programa Especial de Mejora de la Gestión (PME). Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Programa de Rendición de Cuentas, Transpa- rencia y Combate a la Corrupción.		Reforma a la seguridad pública.
Enrique Peña Nieto	Reforma energética. Reforma en Telecomuni- caciones. Reforma en competencia económica. Reforma financiera. Reforma hacienda pública.	Reforma política electo- ral (INE). Reforma a la Transpa- rencia.	Prospera. Reforma laboral. Reforma educativa.	Programa Cercano y Moderno.	Reforma al Código Nacional de Procedi- mientos Penales. Nueva Ley de Amparo.	

Fuente: elaboración propia.

La Reforma del Estado mexicano aún no termina. Sin duda, los avances en la democratización del régimen y en la liberalización económica han originado una nueva relación entre Estado y sociedad, bajo el signo de una mayor autonomía y participación social en los asuntos públicos. Han modificado también la estructura y el número de las organizaciones en la Administración Pública, así como su patrón de gestión. Pero todavía quedan muchas cosas por hacer en diversos órdenes. Fundamentalmente es concluir un verdadero Estado de Derecho y de un gobierno de leyes, llevar a su conclusión la democratización del régimen, así como abrir el proceso de un mejor balance entre el gobierno nacional y los gobiernos locales conforme a la naturaleza federal de la República (Aguilar, 1994: 96). Además, terminar con la corrupción y la impunidad, como formas de consolidar plenamente el Estado de Derecho.

Reformar y rehabilitar al Estado es el propósito mayor de nuestro tiempo, precipitado ahora por los acontecimientos terribles de la desaparición de los normalistas de Iguala, entre otros muchos asuntos de violencia. La ilusión según la cual primero debieran producirse las reformas estructurales que necesita el país y luego la equidad, el reparto, el cambio institucional y el Estado Democrático de Derecho, se ha demostrado trágicamente falsa en estos días aciagos (IETD, 2014: 2-3). No hay atajos ni alternativas, sean neoliberales o anarquistas. Es desde el Estado, es desde la autoridad pública elegida por los mexicanos, desde las instituciones, donde se habrá de sostener una batalla crucial en dos frentes: atacar a la delincuencia criminal y, simultáneamente, reformar y poner al día las instituciones que deben perseguirlas.

El tema para algunos sería debatir el proyecto de nación como una acción prioritaria para el surgimiento de un profundo reclamo social para transitar hacia la transformación de México, con propuestas renovadoras, objetivas y propositivas que enriquezcan la visión del país que queremos y los sentimientos de certidumbre y convicción que activan la movilización colectiva (Gutiérrez, 2011: 9).

### **La Agenda pendiente en la reforma del Estado en época de turbulencias**

La agenda pendiente de la Reforma del Estado mexicano –económica, política, social y administrativa– en una época de turbulencias exógenas y endógenas, implica un conjunto de nuevas reformas estructurales pendientes, pero en particular, temas que no han sido abordados con la profundidad para realizar los cambios con una perspectiva inclusiva no extractiva; en la nueva relación del Estado con

la sociedad; en la agenda pendiente se encuentran diversas políticas, énfasis y rumbos que será necesario reconsiderar para lograr una agenda societal de la Reforma del Estado que tenga como prioridad atender las principales demandas sociales de los ciudadanos con un perfil de inclusión, centralidad y pluralidad.

### ***La agenda económica: crecimiento sin desarrollo***

Existen dos posturas en relación a la Reforma del Estado en México (Tello, 2012: 331-332). De una parte están quienes sostienen que hay que realizar algunos pequeños ajustes para regresar al *status quo* que prevalecía antes de que se iniciaran las crisis que se han tenido. Quienes sostenían esta tesis, argumentan que las cosas en la economía mexicana marchaban razonablemente bien, y lo urgente era llevar a cabo por lo menos tres reformas estructurales adicionales para que, con las reformas de primera y segunda generación, se destrabara la senda del crecimiento económico y promover el bienestar. Estas reformas serían: la hacendaria, que partiendo del equilibrio presupuestal se moviese a un sistema tributario indiferente, con tasas únicas y universales, una tasa en el impuesto sobre la renta para personas físicas y también para personas morales únicas; la reforma energética, que es abrir aún más esta actividad a los particulares; y la laboral, que buscaba esencialmente reducir los salarios de los trabajadores por la vía de flexibilizar el mercado de trabajo y que la empresa contrate a los trabajadores a un menor plazo y que los pueda despedir cuando así convenga a la empresa.

Bajo esta perspectiva, se sigue argumentando que es indispensable hacer algunos ajustes en la organización política del país, para así lograr mayor gobernabilidad. El propio Felipe Calderón había planteado diez reformas en ese sentido y los partidos de oposición, a su vez, han hecho lo propio. Se han elaborado tres misceláneas de Reforma del Estado. El planteamiento termina sosteniendo que a partir de los cambios propuestos, se van a poder promover las reformas; y ahora sí, junto con las de primera y segunda generación y estas tres nuevas, se va a lograr el crecimiento económico y el bienestar (Tello, 2012: 332). Nunca se aclara cómo va a suceder, por qué mecanismos estas reformas van a provocar mayor crecimiento económico y mayor bienestar a la población.

Por otro lado, una segunda visión, que representa una minoría, piensa que la reforma económica que aún se vive en el país abre la oportunidad para revisar a fondo el modelo económico y social que ha venido siguiendo el país en los últimos 30 años. La idea esencial de esta propuesta es la de *distribuir para crecer* (o crecer

distribuyendo) y no lo que ha prevalecido de tiempo atrás: *crecer para después distribuir*. Se trata de organizar la marcha de la economía nacional para que en el menor plazo posible todos los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tengan un nivel de ingreso suficiente, por encima del umbral de la pobreza, plenamente satisfechos los derechos sociales que la Constitución establece y una distribución de los ingresos entre los hogares y las regiones del país crecientemente equitativa (Tello, 2012: 332-333).

Actualmente, la Reforma del Estado se enfrenta a dos grandes dificultades: por una parte, una economía mundial en muy acelerada transformación y crisis; por otra, una muy pobre visión teórica sobre la forma de conducir la política económica frente a este mundo. La realidad a la que se afrontan países como México es resultado de las políticas de liberalización adoptadas hace ya más de 30 años, y no se puede omitir que los resultados más importantes han sido la polarización y la pobreza; la fragmentación de sus economías; la pérdida de sus recursos humanos y naturales, así como la incapacidad para mantener condiciones de estabilidad macroeconómica salvo un enorme costo social.

La hipótesis dominante de ese enfoque, es que las transformaciones que condujeron a una estructura de mercados flexibles, libres de restricciones, debieron haber llevado a una gran eficiencia en la asignación de recursos, y con ello a un rápido proceso de expansión productivo, conducente al pleno empleo y a mejores niveles de vida. Nada de esto ha ocurrido ni da visos de que se pueda alcanzar bajo el modelo ahora imperante (Ortiz, 2010: 74).

Los modelos de políticas de cambio estructural plantean que la sola apertura comercial sería el detonador de un amplio proceso de reasignación de recursos conducentes a ganancias en productividad, competitividad, crecimiento y eventualmente al desarrollo. El primer problema lo constituye el muy escaso crecimiento que genera el modelo extractivo (neoliberal), en los últimos años particularmente lento en el sector industrial, incluso en el de los sectores líderes exportadores. Bajo este modelo, la productividad y el trabajo han crecido sólo la mitad respecto del modelo intervencionista (Ortiz, 2010: 77-78), denominado Estado de Bienestar.

El consenso económico sugiere que la liberalización económica aumentaría el bienestar de las naciones (Puyana y Romero, 2010: 20-21). Sin embargo, en las naciones menos desarrolladas, este presupuesto no se cristaliza. Pobreza generalizada, aguda desigualdad, mercados incompletos de capitales y de riesgos, hacen que para estos países el intercambio internacional brinde frutos diferentes a los que

anuncian las construcciones teóricas empleadas para realizar predicciones sobre la trayectoria de las economías. Un argumento en favor del libre comercio era que mejora la productividad medida del país que lo practica. Sin embargo, el pleno empleo de los recursos productivos no es la realidad de los países en desarrollo; es más, no existía en México antes de la apertura comercial, ni cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ni cuando éste entró en vigencia. En México, el desempleo y el subempleo eran y continúan siendo muy elevados. Bajo estas condiciones, para satisfacer la demanda de recursos que exige el crecimiento de la producción para las exportaciones, no se requiere extraerlos de un sector al que hay que contraer y reasignarlos al que se expandirá. Lo que se necesita es simplemente emplear en las actividades exportadoras los recursos respecto de los desempleados o subempleados. No es necesario, por lo tanto, desproteger a los sectores que compiten con la importación.

La liberalización comercial, como sucedió en México, daña irremediablemente a las industrias nacionales que compiten con la importación, y los sectores exportadores no han podido absorber la mano de obra y capital de los sectores que desaparecen por el embate de las importaciones. Así, se redujo el empleo en el sector de los comerciables y se dio lugar a la espectacular expansión del sector servicios, en el cual se concentra la mayor parte del subempleo y de la migración internacional. Eso puede provocar que al presentarse una apertura comercial indiscriminada, como sucedió en México, la productividad se estanque (Puyana y Romero, 2010: 22).

La liberación comercial también afecta la desigualdad, ya que no garantiza una distribución equitativa de los beneficios del comercio entre todos los habitantes, ni la mejoría del bienestar de todos. La apertura crea ganadores y perdedores y afecta la distribución del ingreso. La teoría tradicional sostiene que las ganancias netas de la liberación comercial son positivas y los beneficios de los ganadores suficientes para compensar a los perdedores y crear una mejoría general (Puyana y Romero, 2010: 22-23). En la práctica, tales compensaciones rara vez ocurren y por supuesto ése no fue el caso de México. Este deterioro de la distribución del ingreso es otra de las consecuencias más negativas de la liberación comercial.

¿Cuáles son los resultados económicos de las reformas estructurales del México de hoy? El primer impacto de las reformas estructurales permite sustanciales ganancias para los sectores líderes, quizá simplemente por la realineación de precios y la rápida expansión exportadora (Ortiz, 2010: 78-79). Las cifras de empleo para esos sectores también muestran ese resultado. Sin embargo, una vez que se han asentado las cosas a partir de 2000, se puede observar una reversión de las cifras,

con un aumento sustantivo de los sectores orientados al mercado interno y una reducción de los líderes exportadores. En esto se encuentra la paradoja del éxito del mercado: las empresas ganadoras, bajo el nuevo modelo neoliberal, no requieren del resto de la economía para su expansión; en consecuencia, su realización conduce a que la esfera de expansión se reduzca e incluso hasta estrangularse a sí misma.

Al finalizar 2014, el entorno económico y social de México resulta adverso y complejo. En lo económico, a pesar de que Enrique Peña Nieto pregona que se creció en un 40% más de empleos en ese año, el crecimiento económico no ha logrado despegar. De hecho, el gobierno ya ha tenido que reducir su pronóstico para el crecimiento cuatro veces. Para compensar, el Estado ha aumentado sus gastos. Los pronósticos estiman que el déficit fiscal del próximo año se elevará a 4% de la producción económica. Eso no es excesivo, pero es casi el doble del déficit medio anual de los dos gobiernos anteriores, es decir, en los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa (Rathbone, 2014: 1).

Por otra parte, los precios del petróleo se desploman un 45% en seis meses y el peso en un 10% en tan sólo cuatro semanas. Cabe señalar que el precio del petróleo mexicano está protegido a \$76.40 dólares el barril, resguardando así el tesoro contra posibles caídas de los precios de 2015. Sin embargo, es poco probable que la caída del precio del petróleo detenga los planes de las compañías de presentar ofertas en las subastas petroleras del 2015. Pero puede reducir lo que habían planeado gastar; por lo tanto, afectarán los ingresos del capital esperados y las entradas del gobierno. El aumento de la inflación por la caída del peso también podría obligar a mayores tasas de interés, por ende, enfriando más aún la economía. En este momento, el ciclo virtuoso del crecimiento más rápido, la mayor recaudación de impuestos y la mejora de la productiva, se ve más incierto que en el 2013 (Rathbone, 2014: 2).

La disputa por la nación pasa por la defensa de sus recursos naturales y estratégicos, por la lucha contra el modelo extractivo (neoliberal) en nuestra sociedad, y es el cimiento de las transformaciones democráticas y sociales de largo plazo que nuestro país requiere. Tales son los aspectos fundamentales de la refundación de la República. La implementación de la agenda privatizadora, que se denomina reformas estructurales de “tercera generación”, representa nichos seguros para la inversión: la energía (petróleo y electricidad), la salud y la seguridad social, la educación pública, el patrimonio cultural, la biodiversidad y el agua. El resultado de la privatización total de la vida hunde en la miseria a un número cada vez mayor de mexicanos (Flores, 2012: 175).

El futuro de México no depende de conseguir más reformas estructurales, tantas y tan pronto como sea posible. Puede aceptarse que algunas sean importantes y también necesarias, pero si se continúa apostando por los lejanos frutos de las reformas estructurales sin echar mano ahora mismo de la política económica, es decir, si se sigue resignados por el mismo e incierto camino –para recrear tasas promedio de 3% de crecimiento– se puede aspirar a que en diciembre de 2012 apenas se haya regresado al ingreso *per capita* que se tenía antes de que estallara la crisis financiera (Becerra, 2012: 17-18) en la década de 1980.

La evidencia de más de treinta años señala que el costo de la mano de obra mexicana descendió desde los años de 1980 y se quedó allí, en el sótano mundial. En 2010, el pago por hora promedio era de \$2.91 dólares, cuatro veces menos que Alemania y tres veces por debajo de los que se paga en Estados Unidos. Alemania, el país con la mano de obra mejor cotizada, llegaba a \$15.32 dólares la hora; Estados Unidos, \$12.31 dólares; Corea, con \$9.28 dólares; pero también Turquía, \$4 dólares, y Brasil con \$3.04 dólares por hora. China sigue siendo la nación que tiene la mano de obra más barata –inferior a la mexicana (\$1.5 dólares por hora)–, pero sus salarios promedios se incrementan a un ritmo anual de 10% desde hace un decenio. De no haber corrección macroeconómica hacia la igualdad y en favor del ingreso asalariado en México, nuestras percepciones acabarán siendo las más baratas de todas, más baratas que las chinas, a la vuelta del año 2018. En 35 años, el salario mínimo de México se ha depreciado tanto, que constituye una cuarta parte del que se percibía en 1976, una disminución de 78%. O para decirlo de otro modo, si los términos salariales hubiesen permanecido simplemente estancados, el salario mínimo en 2011 rondaría los \$6,984 pesos y no los \$1,794 pesos que realmente se pagan (Becerra, 2012: 19-20).

Después de más de 32 años de esfuerzos, regresamos al punto de partida, tropezamos con el mismo obstáculo al desarrollo sostenido: el estrangulamiento externo, el exceso de compras sobre lo que vendemos al exterior. Pese al enorme acrecentamiento del comercio exterior, estamos en la disyuntiva de siempre: endeudarnos (como antes), vender activos nacionales o limitar el crecimiento por debajo de las aspiraciones razonables de la población (como ahora) (Ibarra, 2011: 121).

Las políticas sociales pierden prioridad, como si la salud del mercado de trabajo no constituyese uno de los grandes desequilibrios macroeconómicos y macrosociales. Los empleos se tornan escasos, inestables o precarios; en vez del acrecentamiento de la productividad, basado en la innovación tecnológica y organizativa, en la formación de capital humano, las mejoras en la eficiencia se centran en la reducción de empleos y en el deterioro secular de los salarios reales; los sistemas de seguridad social no amplían su cobertura en consonancia con la



prevención de los mayores riesgos asociados a las oscilaciones de la economía internacional (Ibarra, 2011: 121-122).

Las llamadas reformas estructurales –laboral, energética, fiscal, centradas en la tributación indirecta– se han convertido en un *slogan* del que se hace depender la prosperidad del futuro. En realidad, están mal encaminadas: de llevarse a cabo influirían poco sobre los factores que traban el desarrollo nacional y la ampliación del mercado interno. (...) Independientemente de sus méritos circunscritos –y los tienen– desequilibrarían más la arquitectura de las reformas en cuanto a velar por el equilibrio ante el acomodo hacia afuera y hacia adentro, en el reparto distributivo y en la defensa de los intereses empresariales nacionales (Ibarra, 2011: 123).

La promesa neoliberal posiblemente se cumpla a cabalidad en el muy largo plazo. Por lo pronto, hay que vivir una transición difícil con obstáculos internos y externos. Aun así, existen márgenes de maniobra. México es un país de innegable potencial de desarrollo. Con una población mayor de 100 millones de habitantes y una economía que alcanza, según se cuenta, el lugar doce en el mundo; tiene un tamaño de mercado interno que por sí mismo posibilita seguir avanzando en el proceso de industrialización y de formación de ventajas competitivas dinámicas (Ibarra, 2011: 58). A ello se añade la abundancia de recursos energéticos, turísticos o pesqueros, la mejor red de carreteras y de obras de irrigación en América Latina.

Los resultados de la Reforma del Estado mexicana son muy claros entre ganadores y perdedores (Ibarra, 2011: 101). Los grupos de ganadores y perdedores resultan radicalmente permutados. Ganan las empresas grandes, nacionales o extranjeras, pierden las pequeñas o medianas; ganan importadores y exportadores, pierde la mayoría de los productores; ganan los consumidores por el abaratamiento de los abastos, mientras pierden ingresos y estabilidad en el empleo los trabajadores; avanzan las utilidades, ceden terreno los salarios; ganan los partidos políticos, la limpieza del sufragio, las autonomías entre poderes, pierde el autoritarismo, el corporativismo y las maquinarias electorales hegemónicas. Se crean nuevas relaciones y nuevas dependencias, a la par de destruirse otras menos salientes.

México requiere fortalecer el mercado interno y el empleo como condición básica para el re acceso al desarrollo sostenido, a la eliminación de los síntomas ascendentes de descomposición social e ingobernabilidad (Ibarra, 2011: 123-124). El punto de partida consistiría en hacer hincapié en las metas de crecimiento contra las de corte estabilizador cortoplacista. Sin ensanchamiento de la producción, siempre faltarán recursos sea para invertir, gastar y sobre todo para repartir. La

fase de fortalecimiento de las redes de seguridad social generalmente coincide con etapas prósperas, mientras que en los periodos de recesión o estancamiento afloran conflictos sociales que se tornan en impedimento al desarrollo.

En segundo lugar, habría que poner límite al desmantelamiento del Estado. Importa la reforma de un Estado que se ha adelgazado al extremo de perder la necesaria autonomía para resguardar los equilibrios sociales y productivos fundamentales. La acción pública no sólo está constreñida por la cesión de soberanía, expresada en la aceptación sin salvaguardas del nuevo orden económico mundial, sino por el desmantelamiento de las instituciones e instrumentos básicos de la acción gubernamental o de los organismos técnicos dedicados a impulsar la modernización productiva.

La Reforma del Estado, además de procurar la ganancia de política y economía, debería equilibrar el acomodo externo con un esmero semejante en suavizar las dislocaciones internas. Hasta ahora, tanto empeño se ha puesto en vincularnos con el exterior a cualquier costo, que el país lleva más de tres décadas estancado (el ingreso *per cápita* apenas ha crecido a razón de 0.9% entre 1975 y 2002), hecho que explica la carencia de recursos para atender la formación de las entidades federativas (Ibarra, 2011: 154). Hay que crecer, democratizar todos los ámbitos de las decisiones gubernamentales, institucionalizar derechos sociales y económicos exigibles, definir los grandes objetivos nacionales y su integración conforme a consenso entre ciudadanos, empresarios y trabajadores, para después llevarlos a los partidos políticos y las cámaras legislativas.

México necesita implementar una política industrial orientada a desarrollar su propia tecnología, adaptando y desarrollando algunos de los bienes de capital que hoy se compran del exterior e insertarlos en las condiciones mexicanas. Esto ayudaría a mejorar la balanza de pagos, a crear empleos y a impulsar la articulación de las cadenas productivas en el país. Así lo hizo China, generar una estructura científico-tecnológica propia, apropiándose la tecnología extranjera con pequeños cambios y haciéndola suya; también fue el caso de Corea (González, 2009: 210).

(...) la Reforma del Estado debiera enfocarse a crear instrumentos y normas encaminados sistemáticamente a fortalecer el mercado interno, el empleo, la inversión y a la cura gradual de la marginación social. Se trataría de atender demandas ciudadanas y equilibrar las reformas dirigidas a la apertura globalizante con otras enfocadas a cuidar de los trabajadores y de las empresas nacionales. Esto implica poner coto al desmantelamiento del Estado, que ya se ha adelgazado al punto de quedar imposibilitado de atender exigencias sociales apremiantes y de asumir compromisos impostergables

de crecimiento. Ha llegado la hora, insisto, de democratizar la política económica, en tanto eslabón faltante en la modernización del sistema político y vía de cancelar los males de una alternancia política carente de contenido (González, 2009: 156).

El conjunto de reformas económicas fortaleció las estructuras del Estado, que sigue una lógica orientada más a la regulación que a la de la participación directa de la economía, ya que las principales reformas estructurales privilegian la inversión, la libre competencia y la flexibilización del mercado laboral, el desarrollo del mercado interno y la responsabilidad social de las empresas y del propio Estado (Zamitz, 2016: 18-19). Las reformas del *Pacto por México* han acentuado la función de regulación, entendida como una función exclusiva de órganos autónomos con atribuciones propias, personalidad y recursos particulares que buscan combatir las prácticas monopólicas, promover la competencia y, en general, establecer reglas claras en ámbitos que antes eran públicos y que serán privados en el momento de su implementación (Sánchez, 2016: 288).

De manera sumaria, puede afirmarse que bajo los gobiernos de corte neoliberal, las cosas se han puesto peor: por un lado, entre 1983 y 1994, el crecimiento del PIB fue de alrededor de un bajísimo 1.5%; con Zedillo (1994-2000) se observó una recuperación, ya que el crecimiento sexenal fue de 3.5% promedio, pero con Fox (2000-2006) bajó de nuevo a 2.3%. Tenemos que de cualquier manera estos índices quedan muy por debajo de las tasas de crecimiento del PIB, el cual fue de 6.2% entre 1940-1970 y de 5.5% entre 1971-1982 (González, 2009: 241). Por otro lado, el deterioro financiero del sector externo se ha incrementado con enormes déficits en la balanza de pagos, los que han aumentado significativamente respecto del periodo 1971-1982.

### ***La agenda política: democracia electoral y no participativa***

Para Valero (2012), lo que sucede en México es una crisis terminal desde hace tiempo; es el sistema político que orientó la acción del Estado durante las primeras décadas del pasado siglo xx y que tuvo como cobertura ideológica el llamando *nacionalismo revolucionario*. La crisis que vivimos no se reduce al conjunto de sus problemas políticos, económicos y sociales, tales como la pobreza, la desigualdad, la ignorancia, la corrupción y la destrucción del medio ambiente, que la contienen y expresan. El hecho de haber perdido el sentido de nuestra existencia colectiva refleja de manera preocupante lo acontecido (Valero, 2012: 13).

México se lanzó sin mayor preparación al cambio, a dar comienzo a un complejo y profundo proceso de reestructuración de las instituciones básicas de la sociedad. Del proteccionismo se abordó sin tregua el libre cambio; de la integración latinoamericana se pasó a la integración con América del Norte; del Estado protagonista al Estado gendarme; del autoritarismo presidencial a la democracia formal; del nacionalismo al cosmopolitismo; de la defensa de la soberanía nacional a la defensa de derechos humanos universales (Ibarra, 2011: 57).

Hasta ahora, el cambio se ha conducido como si la política, la economía y la sociedad formasen compartimentos herméticos, sin relación entre sí. Las estrategias económicas tienen más de 30 años de permanecer invariables en sus orientaciones, fieles a las exigencias de la globalización. Los trastornos inevitables del acomodo económico se pensaron independientes de la modernización democrática. Sin embargo, la falla en producir crecimiento e igualdad genera costos, que supuestamente debiera absorber y circunscribir la alternancia política; en la práctica la desbordan en demérito de la democracia y con alejamiento de los votantes de las urnas (Ibarra, 2011: 152).

Todo se trastocó de raíz en el curso de pocos años: la economía, la forma de prosperar, la distribución del ingreso entre ganadores y perdedores del cambio, la legislación, las instituciones públicas y las del mercado. El presidencialismo autoritario pasó a ser reliquia del pasado; quedó abierto el acomodo recíproco entre poderes, por más que sus miembros fuesen novatos en el juego de la formación de consensos democráticos. La política dejó de ser cuestión interna, se abrió a la influencia de poderosos actores externos públicos y privados. En el mismo proceso, la soberanía nacional experimentó serios acotamientos ideológicos y, desde luego, económicos. Los mejores esfuerzos se pusieron al servicio de amoldar al país a la globalización, mientras se descuidó la suerte de la mayoría de los miembros de la sociedad mexicana.

Los esfuerzos por lograr reformas desde el año 2000 indican que a pesar de la voluntad de los políticos para atraer un amplio número de votantes, producto de la democracia y la competencia política, los intereses creados continúan siendo un obstáculo inamovible para la realización de cambios destinados a profundizar las políticas sociales a favor de los sectores más pobres del país. El reemplazo de la concentración del poder político por instituciones democráticas basadas en la división y descentralización de poderes, con mayores controles y contrapesos, es producto del lento, gradual y a veces incierto cambio político en México (Zamitz, 2010: 10).

Las reformas estructurales (con orientación de mercado) realizadas en los años noventa, aunque trajeron algunos beneficios para la economía mexicana, no fueron, en lo general, de la misma manera, eficaces para aumentar la competitividad del país. Por un aparte, la pernicioso presencia de grupos de interés (...) ha sido un elemento presente en el ámbito económico; es decir, la concentración de la riqueza se traduce en influencia política, lo que debilita el peso relativo de los ciudadanos que a través de su voto buscan un cambio en la dirección de las políticas públicas, las cuales se distorsionan y afectan el suministro de bienes y servicios (Zamitz, 2010: 9).

El tiempo de la transición se ha agotado, con resultados catastróficos. De promesa democrática se tornó en fase terminal y errática del ciclo neoliberal. Lo que ganamos en pluralismo, lo pagamos en impotencia, y a una era de concentración de poderes siguió otra de parcelación del despotismo y dispersión de los abusos: la metástasis de la corrupción. Hemos asistido a una disolución en cadena de la moral pública, que erosiona ya el concepto de identidad nacional, diluye el pasado y nos arrebató el futuro (Muñoz, 2012: 21-22).

En México, sin embargo, la ruta hacia la democracia ha sido la de un cambio sin ruptura con el orden institucional establecido, y hasta ahora la alternancia que se ha experimentado en las gubernaturas, y en la Presidencia, no han producido un colapso o la extirpación del PRI. Con todo, las reformas institucionales fueron modificando la estructura de la competencia política y han provocado la dispersión del poder, activando los contrapesos que resultan fundamentales en cualquier orden democrático (Elizondo y Nacif, 2002: 10-11). Estos contrapesos políticos en ocasiones funcionan, pero en otros casos, como en las entidades federativas, se encuentran también sometidos por los gobernadores en turno.

La llegada de la democracia en México no se ha presentado en las mejores condiciones estructurales, sino en el contexto de un modelo económico que ajusta de forma importante los márgenes de acción del Estado y sofoca a la sociedad, la cual tiene estrechos márgenes para desarrollar otros espacios de la democracia que no sean los meramente electorales. Estamos ante una democracia con una política muy debilitada. La pobreza y la desigualdad generan ciudadanos con derechos vulnerables, por lo que estamos en una democracia sin inclusión, una democracia sin mecanismos de promoción, de igualdad y cohesión social (Aziz, 2012: 154). Una democracia sin autoridad pública y un aparato estatal debilitado.

La propuesta es, entonces, construir una democracia de ciudadanía, fundamentada en el ideal de equidad, en la propia democracia para determinar los derechos sociales efectivos mínimos para que los ciudadanos puedan decidir libremente

sobre las opciones existentes de organización de la economía y la sociedad. En vez de dar prioridad a la economía, y ver qué posibilidades ofrece para poner en práctica los derechos civiles, políticos y sociales, se deben invertir las prioridades y decidir democráticamente el modelo de sociedad que se desea, para discutir después las opciones de política económica que concilian esos objetivos con las metas de crecimiento y la eficacia de los mercados (Paramio, 2004: 8-9).

México tiene una larga experiencia en hacer reformas político-electorales. Tenemos más de 30 años ajustando los instrumentos, y siempre aparecen nuevos retos y problemas de gobernabilidad (Aziz, 2012: 154-155). La reforma electoral, la de medios que prohibió la compra de tiempos en radio y televisión, y estableció sólo el uso de tiempos del Estado, ha sido un proceso muy complicado y ha quedado incompleta. La democracia mexicana inicial no está al borde de una ruptura, pero sí está lejos de una consolidación plenamente democrática.

Los rasgos que ha generado nuestro sistema político son de un presidencialismo que se ha debilitado y que no tiene mayoría parlamentaria; además, cuenta con pocos instrumentos e incentivos para que la oposición colabore con el gobierno. El presidente define sólo una parte de la agenda del Congreso, pero no tiene ninguna capacidad de sacar adelante su propia agenda. Las condiciones de malestar, desigualdad, de crisis recurrentes, acompañan a un conjunto institucional en donde los acuerdos y consensos son débiles. Las coaliciones legislativas son frágiles y se mantienen en estado de fuerte volatilidad. Los partidos políticos han sido poco eficaces para romper las inercias de corrupción y elevar los niveles de una eficiente transparencia y rendición de cuentas (Azis, 2012: 154-155).

En materia de política se presentan adelantos notorios: voto libre y respetado, genuina competencia electoral, partidos políticos fortalecidos, división real de poderes, prensa autónoma. Con todo, la democratización no se lleva al ámbito de las políticas socioeconómicas para no contradecir los caminos exigentes de la globalización. El objetivo social básico se desplaza, el empleo y el crecimiento a la búsqueda a ultranza de la estabilidad de políticas y de precios, de cara al intercambio y a los inversionistas del exterior. La intervención estatal a favor o en defensa de los productores nacionales o de los grupos marginados del país, se desmantela. La creación de redes de seguridad apropiadas a la libertad de mercados –seguro de desempleo, salud universal, derechos sociales exigibles– se posponen, mientras se avanza en flexibilizar, volviendo precarias las condiciones del trabajo y permitiendo la erosión casi sistemática de los salarios reales y del empleo, llave del acceso a los sistemas nuestros de seguridad social (Ibarra, 2011: 152-153).

Se afirma que en la mezcla del formato presidencial con las condiciones pluralistas reales del país, resulta muy difícil imaginar siquiera una ronda redistributiva

o un paquete de reformas coherentes e importantes. La historia de los últimos 30 años muestra que la dispersión de poder, la brecha entre poderes, especialmente entre el Congreso y el Ejecutivo, ha complicado la capacidad de llevar las iniciativas, y de establecer condiciones de gobierno. La historia de Felipe Calderón es muy ilustrativa (Becerra, 2012: 26) y la de Enrique Peña Nieto también es otro ejemplo.

Basta una mirada a las matemáticas históricas de la relación entre poderes: en 1991, el partido mayoritario (PRI) contaba con el 64% de las curules. En 1994, el propio PRI alcanzó el 60%; en 1997 perdió por primera vez su condición mayoritaria en el Parlamento, al obtener el 47% de la Cámara baja. El año 2000 no hizo más que intensificar este divorcio estructural: la coalición ganadora (PAN-PVEM) alcanzó una mayoría muy relativa con el 38.2% de los diputados, condición que perdió tres años después, cuando el PRI recuperó su estatus como primera fuerza parlamentaria con un 40.4%. En la elección presidencial del 2006, el PAN con gran dificultad refrendó la Presidencia, pero tampoco tuvo mayoría (41.2% de los diputados); y la cosa empeoraría tres años después, en 2009, cuando el partido gobernante obtuvo apenas el 28% de los diputados, la porción más baja que haya tenido cualquier presidente mexicano, al menos desde los años treinta (Becerra, 2012: 28).

En lo político, en septiembre de 2014, 43 estudiantes desaparecieron en Guerrero, un estado sin ley y un centro de producción de heroína. Las desapariciones, un ejemplo de impunidad reinante y de la ausencia del Estado de Derecho, obligó a los mexicanos a tomar las cosas en sus manos. Además, los escándalos debido al conflicto de interés en torno al Presidente Enrique Peña Nieto y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, por sus casas suntuosas.

El presidente no construye mayoría, no comparte definiciones estratégicas, ni gabinete ni programa de gobierno. Los partidos políticos de oposición tampoco tienen mayoría, pero sí todas las razones para complicar y ensombrecer al gobierno que no los incluye. Y cuando por fin colaboran, lo hacen mediante pujas sordas, palmo a palmo, invirtiendo demasiado esfuerzo para producir un solo acuerdo, que se refleja casi siempre en el presupuesto y sus muchas distorsiones.

Para resolver sus problemas, México necesita *más* democracia. Por redundante que suene, hay que democratizar nuestro sistema democrático: el gobierno, el Congreso, los tribunales, los partidos políticos y los medios de comunicación. A estas alturas debe ser evidente que no son las leyes, ni los tribunales, ni las comisiones electorales, los que por sí solos mejorarán la democracia mexicana. Son los ciudadanos y sólo ellos los que podrán remediar sus males. La transición del siglo XXI tendría que ir más allá de lo electoral para llegar a la fuente de la

democracia: la ciudadanía (Hurtado, 2012: 29-31). Sólo así el siglo XXI podrá ser, para nosotros, el siglo de la democracia.

### **La agenda social: asistencialismo sin combate efectivo a la pobreza**

México registra un alto nivel de incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, en especial los económicos y sociales; también se vive en el país un alto grado de desprotección de sus habitantes, tanto en materia de seguridad personal y pública, como en materia social, donde se recogen déficits impresentables en los accesos garantizados a las pensiones y la jubilación, la salud e incluso la alimentación necesaria y adecuada.

La desprotección y falta de garantías de los derechos fundamentales y las enormes brechas sociales que se resumen en la cohabitación de la pobreza masiva y la desigualdad económica y social aguda e incommovible, deberían ser argumentos definitivos, *prima facie*, para llevar a cabo una profunda Reforma del Estado dirigida a la construcción de un régimen de derechos fundamentales exigibles, como base jurídica y política para la construcción de un nuevo curso de desarrollo (Cordera, 2012b: 264).

Resulta necesaria una gran Reforma del Estado social, dirigida a superar los estragos que acompañaron la reforma económica y a darle a la reforma política miras más amplias. Esta reforma tiene que articularse con lo político en mayor medida, es decir, con la democracia; así como con lo económico en su más amplio sentido, el desarrollo (Cordera, 2012b: 264). La reforma debe entenderse como una plataforma política institucional y de Estado, que articule los objetivos de una amplia reforma estatal destinada a modular, a “incrustar” en la sociedad y sus reclamos la organización económica y el discurso de la política.

La reforma social del Estado no puede reducirse a demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional. Para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas” del Estado, realizadas en la era de la globalización neoliberal, esta reforma debe centrarse en los procesos sociales y exigir una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza; así como, tal vez de modo preferente, en la esfera del poder político y administrativo centrado en el Estado que (...) (Cordera, 2012b: 274).



Ser capaces de combinar una recuperación valorativa que ponga en el centro objetivos de igualdad, equidad social y democracia, con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización. Este es el reto de fondo, para la sociedad y, desde luego, para el Estado y para su profunda reforma.

La pobreza se redujo en los primeros años del nuevo milenio a coeficientes parecidos a los de 1992, luego del gran bache que produjo la crisis de 1994-1995 (la del “efecto tequila”), pero aqueja a casi la mitad de los mexicanos, se ha urbanizado, y amenaza con volver atrás, debido al encarecimiento de los bienes básicos, a la falta de buena y segura ocupación y al desempleo que se ha apoderado del panorama social con recesión aguda que impuso la crisis global iniciada en 2008 (Cordera, 2012b: 149).

A pesar de que México está instalado en una senda de bajo crecimiento promedio desde hace tres decenios e inferior al desempeño previo, de que la desigualdad no ha remitido, de que la pobreza continúa afectando a casi la mitad de la población, de que incluso el país vive una contracción importante de sus actividades industriales y un estancamiento de su productividad, que indican la crisis del modelo económico adoptado desde mediados de la década de 1980, se insistía en que no hay más alternativa para México que la liberalización, la desregulación, la promoción de la libre competencia, la baja presión fiscal, así como la procuración de mecanismos macroeconómicos –un bajo déficit fiscal– para garantizar el dinamismo económico, y como subproducto de éste, la mejoría de las condiciones de vida de la población (Murayama, 2012: 161).

Resulta pertinente para México una Reforma del Estado que permita la construcción de un Estado de Bienestar que atienda, al inicio de su tercer siglo como nación independiente, a los objetivos mayores para abatir los dos problemas sociales de mayor hondura que ancestralmente han caracterizado a México: la pobreza masiva y la desigualdad extrema (Murayama, 2012: 157).

El propósito es construir un piso social y económico básico, sólido, para impulsar el crecimiento de la nación.

Lo primero que hay que hacer, es convertir los derechos sociales en derechos exigibles; con ello se iniciará la reforma social del Estado que tanta falta hace. Todas, pero todas las políticas económicas y sociales tendrán un solo objetivo, el mismo propósito, la monetaria, la crediticia, la fiscal, la de empleo, la de salarios, la comercial, la agrícola, la industrial. Ese sólo objetivo es el de superar, a través de estos tres índices: nivel de ingreso, carencias sociales y cohesión social, las condiciones de vida de la mayoría de la población que vive en México (Tello, 2012: 332).

Un Estado de Bienestar en México debería cuando menos:

- Garantizar el acceso real para toda la población a servicios de salud de calidad a través de un servicio nacional de salud.
- Contar con un sistema único de seguridad social que proteja a todos los mexicanos de riesgos como la invalidez y la vejez, por lo que sería necesario contar con un nuevo mecanismo universal de pensiones para una población que envejecerá a ritmos acelerados en los próximos decenios.
- Ofrecer un seguro de desempleo para la población activa que pierda su puesto de trabajo (Murayama, 2012: 174).

Poner en marcha el Estado de Bienestar en México implica, en primer lugar, la construcción de un nuevo pacto social, a favor de la equidad (Murayama, 2012: 183-184). Acabar con la pobreza y reducir la desigualdad extrema existente entre los núcleos de altos ingresos y los amplios sectores de poblaciones que experimentan bajo nivel de vida, supone un proceso de redistribución de la riqueza. La reforma fiscal, un anhelo no realizado en el siglo xx, podría organizarse en pos del objetivo de universalizar los derechos sociales. No hay Estado de Bienestar posible con sus finanzas públicas pobres, de ahí que sea ineludible atender el objetivo de la sustentabilidad fiscal del Estado mexicano.

México requiere de un nuevo pacto fiscal para establecer un Estado de Bienestar. Con la idea de que mediante un seguro de desempleo se abastezca de un ingreso a millones de mexicanos, sin condiciones ni afiliaciones, de un modo universal; y por ese simple hecho, se elevarán hacia arriba las condiciones de negociación y de inserción de los trabajadores y de los que buscan empleo en el mercado laboral. No sólo se logra una red de seguridad económica, sino una alteración a favor de los que viven de su trabajo en el mercado, las empresas y la macroeconomía nacional (Becerra, 2012: 21).

Resulta curioso observar que mientras el gobierno conserva la responsabilidad última del bienestar de la población, del crecimiento y del empleo, de subsanar los efectos externos desfavorables, se ha despojado a sí mismo de los instrumentos básicos de acción, hasta llegar a una situación de marcada impotencia en materia económica y social. Con todo, tampoco se han creado –o se ha hecho con extrema lentitud– las instituciones de reemplazo o los nuevos instrumentos para llenar a satisfacción las responsabilidades gubernamentales frente a la población (Ibarra, 2011: 106-107) en materia de bienestar social.

(...) sustentan y justifican la propuesta de una gran reforma social del Estado, dirigida a superar los estragos que acompañaron la reforma económica y a darle a la reforma política miras más amplias. Esta reforma social tiene que articularse con lo político más general, es decir, con la democracia, así como con lo económico en su más amplio sentido, es decir, con el desarrollo (Cordera, 2012b: 153).

La Reforma del Estado social debe entenderse como una plataforma institucional y de Estado que se incruste orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política, para procesar una reconversión efectiva de ambas esferas en correspondencia con las necesidades y derechos fundamentales de una sociedad acorralada por la inseguridad (Cordera, 2012: 153). Sólo mediante esta incrustación en la economía política será posible avanzar en la construcción de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

No hay "reforma estructural" más urgente y pertinente para México, que un cambio para la redistribución: un mensaje general de solidaridad y cohesión social luego de una generación que flota en la crisis y el desamparo económico. En 2010, el CONEVAL retrata a un país con más pobres que hace un trienio y una sociedad que vive diversos "estados de desprotección" en sus derechos sociales fundamentales. Son pobres extremos 10.4% (11.7 millones) de los mexicanos; 46.2% son sencillamente pobres (51.9 millones); 28.7% es población vulnerable por sus carencias (unos 6.5 millones); y sólo el 19.3% no son pobres ni vulnerables (21.7 millones de mexicanos de clase acomodada) (Becerra, 2012: 22).

Estas no son cifras de un país de clase media. El porcentaje de la población mexicana en situación de pobreza por ingresos volvió a superar a la mitad de la población, situando en esta condición a 51.3%, más que en 2002 y más que en 2008. Por ello, el informe de CONEVAL a mitad de 2011 muestra que la crisis y sus efectos no terminaron ese año; las consecuencias sociales y productivas fueron más destructivas en México. La Reforma del Estado social es urgente en la coyuntura de 2017, que requiere de una disminución de la desigualdad y pobreza, para que con mayores apoyos se pueda mejorar la cohesión social.

La Reforma del Estado debería asegurar que los objetivos sociales como la redistribución de la riqueza, junto a los de estabilidad y crecimiento, formen parte indisoluble de las políticas públicas. Hay que aprender a practicar la justicia social o económica en un mundo contingente e imprevisible, hasta ahora dirigido por fuerzas externas, no por la lógica propia. Conviene observar con suspicacia la creencia de que la historia o el mercado, por sí mismos, tienen propósito, razón y

dirección (Ibarra, 2011: 158). El riesgo es seguir erosionando la legitimidad gubernamental, abriendo cauces a la corrupción e inseguridad pública y privada, precisamente por ausencia de controles humanos, deliberados, sobre nuestro destino.

### **La agenda administrativa: reformas menores sin modernización administrativa**

La Reforma del Estado mexicano dejó fuera de la agenda del gobierno a la Administración Pública. El déficit en torno a la tan esperada reforma administrativa mexicana provocó que la Reforma del Estado resultara incompleta e insuficiente. Los programas de modernización –la simplificación administrativa, descentralización, modernización, combate a la corrupción y rendición de cuentas, programa cercano y moderno–, la privatización de empresas públicas en un periodo de más de treinta y dos años, la supresión de órganos gubernamentales, la eliminación de puestos en el sector público, y después un incremento de cargos de confianza, no pueden considerarse como una reforma administrativa. Por tanto, la tesis sigue siendo vigente: *no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa* (Sánchez, 2017).

En México, los cambios en la Administración Pública, los sucesivos gobiernos, pusieron en marcha políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando, se puede decir que transformaron de forma sustancial el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Éste abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y la regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos (Pardo, 2014: 22).

Los cambios de la Administración Pública en México se han presentado, a grandes rasgos, en términos de la ruta del sector público en tanto agente del desarrollo, pasando por la privatización de empresas públicas y la reducción material de las dependencias públicas, el auge de la nueva gerencia pública en los lenguajes y prácticas de la Administración Pública contemporánea, así como una creciente exposición de ésta, en el ámbito internacional (Pardo, 2014: 63). Algunos de los cambios más trascendentes en el perfil de la Administración Pública no son consecuencia de decisiones puntuales y definitivas llevadas a cabo por determinados gobiernos en turno. Por el contrario, hay ejemplos, como en el caso de la transformación del

balance entre el sector privado y el sector público en el país, donde fue el resultado de dinámicas de largo plazo y de carácter incremental.

En nuestra opinión, no es posible que en el siglo XXI se cuente con una Administración Pública tradicional, que se encuentra desacreditada, percibida como corrupta, ineficiente y en mayor medida insensible a la desigualdad social. Resulta urgente replantear una auténtica reforma administrativa como instrumento privilegiado de la Reforma del Estado, que permita transformar la función pública acorde al acelerado proceso de cambio en el mundo y a las demandas presentes y futuras de la sociedad. La ciudadanía espera una Administración Pública que sea eficiente, democrática, incluyente, transparente, que rinda cuentas y justa, que proporcione un servicio público eficiente, de calidad, libre de la corrupción y del clientelismo y el favoritismo. Sólo una verdadera reforma administrativa puede alcanzar estos nobles propósitos, que los ciudadanos necesitan, reclaman y demandan (Sánchez, 2017).

La solución a los grandes problemas nacionales no consiste, como los neoliberales plantean, en tener un Estado disminuido y ausente en el ámbito económico; por el contrario, se requiere de un Estado fortalecido mediante una eficaz administración fiscal, que permita al Estado gozar de finanzas públicas sanas, con inversión estatal que facilite los negocios de los inversionistas (González, 2009: 186-187). La Administración Pública debe perseguir, entre otros, seis grandes tendencias que la conforman (CLAD, 2010: 12-13), en los siguientes términos:

- a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de gestión pública, de tal manera que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influir en alguna medida.
- b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática –tanto en la selección como en la línea de carrera– motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos. Eliminar el sistema de botín, tanto a nivel estatal o local, para acabar con el clientelismo, el compadrazgo, el amiguismo y el amateurismo en la función pública.
- c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico y el gobierno abierto, los cuales debieran favorecer la búsqueda de la eficiencia,

- efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.
- d) Orientar a la Administración Pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para ello será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe resaltar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.
  - e) Mejorar los patrones de gobernanza pública de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello sólo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientados hacia un sólido proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales.
  - f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

En América Latina se está desarrollando una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la Administración Pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la Administración Pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social (p. 7). La reforma administrativa en México es un instrumento esencial para consolidar y mejorar la implementación de la Reforma del Estado, ya que permite consolidar la reforma económica, apoyar a la reforma política y proveer los recursos necesarios para la reforma social.

En suma, la Reforma del Estado mexicano como proceso histórico y social que empezó en 1982 y que en el 2017 parece sin dirección y con pendientes urgentes que resolver, si desea tener el éxito esperado, los gobernantes en turno deben reflexionar sobre lo alcanzado, pero sobre todo lo que no han atendido y que hoy reclama urgentemente su atención. Los problemas estructurales –pobreza, desigualdad, corrupción, carencia del Estado de Derecho– son diques que han

impedido una Reforma del Estado mexicana incluyente e inclusiva. Las once reformas estructurales del gobierno de Enrique Peña Nieto podrán consolidarse si en un nuevo pacto social se desarrollan las reformas estructurales pendientes en lo económico, político, social y administrativo. Si se cometen los mismos errores, la historia se repetirá y México no puede seguir cometiendo los mismos fracasos por los gobernantes que no tienen visión de Estado.

## Conclusiones

La Reforma del Estado y la reforma administrativa se diferencian en la medida que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad, mientras que la segunda es en realidad un proceso intra burocrático de las estructuras y procedimientos del aparato gubernamental. La propia naturaleza, alcances, medios, fines, estrategias y métodos de ambas reformas, determinan también sus limitaciones. Lo que sin lugar a dudas es fundamental, es entender que no existe Reforma del Estado sin reforma administrativa. De otra manera, la Reforma del Estado quedaría inconclusa, limitada y en el mejor de los casos postergada como ha sucedido hasta ahora.

La reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la Administración Pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente. Se trata de un proceso deliberado que identifica *focus* para adecuar el aparato gubernamental en un nuevo entorno complejo, dinámico y global.

La Reforma del Estado en México debe partir de una reedificación de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza. A pesar de la discusión del rediseño del rol estatal, existe consenso acerca de que en esa materia, su intervención es definitivamente necesaria. El mercado por sí mismo no puede constituirse en un adecuado instrumento de redistribución eficaz. El Estado es el problema y la solución a la situación del mejoramiento de la sociedad. La Administración Pública influye de forma determinante en la vida de los ciudadanos, siempre y cuando cuente con los elementos, facultades y recursos necesarios.

La agenda pendiente de la Reforma del Estado y de la Administración Pública en el siglo XXI incluye temas en las agendas –económica, política, social, adminis-

trativa y alternativa–, además de nuevos atributos en el aparato gubernamental como: moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada, abierta, necesaria, profesionalizada, transparente, con rendición de cuentas, con gobierno electrónico, de calidad y con participación ciudadana. La reforma administrativa todavía espera a ser implementada con una nueva visión del sector público y con atributos éticos, de contacto con la comunidad y de servicio a los ciudadanos. Servir a la Constitución no al régimen en turno, debe ser un cambio en la filosofía del servicio público.

## Fuentes

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2015), *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México, Crítica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), “La Reforma del Estado mexicano”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, Madrid, INAP.
- Aziz Nassif, Alberto (2012), “Notas sobre la crisis democrática en México”, en Ricardo Valero (coord.), *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM.
- Becerra, Ricardo (2012), “Los últimos treinta años”, en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI.
- CLAD (2010), *Gestión pública Iberoamericana para el siglo XXI*, República Dominicana, CLAD.
- Cordera, Rolando (2012a), “La falsa promesa de las reformas estructurales”, en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI.
- Cordera, Rolando (2012b), “La Reforma del Estado hacia un Estado de Bienestar”, en Ricardo Valero (coord.), *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2002), “La lógica del cambio político en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE, F.C.E.
- Flores Olea, Víctor (2012), “Soberanía y Desarrollo. Refundación de la República”, en Ricardo Valero (coord.), *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM.
- González Gómez, Marco Antonio (2009), *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, México, Ediciones Quinto Sol.
- Gutiérrez Garza, Esthela (2011), “Agradecimientos”, en Esthela Gutiérrez Garza (coordinadora), *Cambiar México con participación social*, México, Siglo XXI, Universidad Autónoma de Nuevo León, Senado de la República, LXI Legislatura.



- Hurtado, Guillermo (2012), “Vieja y nueva transición”, en Ricardo Valero (coordinador), *Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*, México, UNAM.
- Ibarra, David (2011), *Ensayos sobre economía mexicana*, México, F.C.E.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (2014), *México: las ruinas del futuro*, México.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2012), “Mensaje inaugural”, en Ricardo Valero (coordinador), 2010: *Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM.
- Murayama, Ciro (2012), “La construcción del Estado de Bienestar para México”, en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI.
- Ortiz, Eitelberto (2010), “Modelos de Desarrollo: integración vs. Globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México”, en Alfonso Mercado y José Romero, *Las reformas estructurales en México*, México, El Colegio de México.
- Paramio, Ludolfo (2004), “Reforma Política y Reforma de Estado”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 30, Caracas.
- Pardo, María del Carmen (2014), *Una mirada de conjunto de la Administración Pública en México*, México, El Colegio de México.
- Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, México, F.C.E.
- Puyana, Alicia y José A. Romero (2010), “La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas”, en Alfonso Mercado y José Romero, *Las reformas estructurales en México*, México, El Colegio de México, p. 20.
- Rathbone, John Paul (2014), “México está a tiempo de evitar desenlace trágico”, en *El Financiero*, México, 16 de diciembre.
- Ros Bosch, Jaime (2014), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*, México, El Colegio de México, UNAM.
- Sánchez González, José Juan (2014), “Reformas para mejorar la transparencia y el combate a la corrupción”, en Juan Montes de Oca Malvárez (coord.), *Nueva reforma del Estado*, México, UNAM, FES Acatlán.
- Sánchez González, José Juan (2016), “Implicaciones del Pacto por México en la Administración Pública: los nuevos órganos reguladores”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2016*, México, UNAM.
- Sánchez González, José Juan (2017), *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*, México, Mimeo.
- Tello, Carlos (2012), “Estado de Bienestar”, en Ricardo Valero (coord.), 2010: *Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998), *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal*, México, Plaza y Valdés.
- Valero, Ricardo (2012), “Prólogo”, en Ricardo Valero (coord.), *Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*, México, UNAM.

Zamitz Gamboa, Héctor (2010), “Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México”, en Héctor Zamitz Gamboa (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México*, México, UNAM.

Zamitz Gamboa, Héctor (2016), “Introducción”, en Héctor Zamitz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2016*, México, UNAM.

# ¿Por qué no hablar de una teoría de la Ciudad? Aportaciones en materia de la Ciencia de la Policía, el gobierno y la Administración Pública

## *Why do not talk about a theory of the city? Contributions in the science of pólice, government and Public Administration*

Ricardo Navarro Reyna\*

### Resumen

El objetivo del artículo es mostrar los primeros pasos para la construcción de una teoría de la Ciudad, en sus perfiles de gobierno y Administración Pública, los cuales tienen por origen las aportaciones que en esta materia –vía la Ciencia de la Policía y la Ciencia de la Administración Pública– que cultivaron los autores Von Justi, Von Stein y Jean Bonnin en sus países Alemania y Francia, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, respectivamente. El artículo reseña, selecciona y analiza las categorías de estudio que incumben a la naturaleza y organización del poder, el funcionamiento burocrático, los ámbitos de la gestión, los niveles de competencia territorial y sus amplios campos de atribuciones de diversa índole: Hacienda, Obras y Servicios Públicos, promoción y regulación económica y otros.

**Palabras Clave:** Estado, gobierno, Administración Pública, policía, príncipe, Constitución.

### Abstract

The aim of this article is to show the first attempts for the construction of the City Theory on its governmental and public administration conditions, which origins evolve from the Police Science and Public Administration Science created by authors such as Von Justi, Von Stein and Jean Bonnin (Germany and France 17th, 18th and 19th centuries).

The article includes, selects and analyses categories like: the power's nature and organization, bureaucratic operations, management areas, levels of territorial jurisdiction and its wide functions of Tax Revenue, social benefits, public services, advocacy and economic regulation among others.

**Key words:** State, Government, Public Administration, Police, Prince, Constitution.

---

\* Especialista en Gobierno y Administración Pública. Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor del INAP, del IAEPEM y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Este artículo contiene algunas secciones de mi trabajo de tesis doctoral, que actualmente elaboro en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

## Introducción

Desde la antigüedad, el tema de la Ciudad, en general, se ha enfrentado a múltiples y variadas disciplinas académicas que han avanzado en establecer su objeto de estudio; las más conocidas de los campos del conocimiento son las de naturaleza religiosa, urbano-arquitectónica, demográfico e incluso militar y desde el siglo xvii aquellos de índole gubernamental y administrativo.

En los últimos 20 años del siglo xx a la fecha, se han sumado nutridas, novedosas y complejas líneas de investigación que lindan la sustentabilidad de la ciudad con los sistemas ecológicos, las teorías sociológicas y las más recientes de la economía global, además de las de gestión informacional y tecnológica.

Las miradas han buscado explicar los fenómenos del individuo en su permanencia e interrelación con otros en un espacio común denominado, de acuerdo a su tiempo, ubicación, cultura y esplendor: *urbis, cité, polis, civitas*, comuna, burgo, feudo y ciudad. Nombres que poblaron los tiempos pre-modernos.

En la modernidad, a la ciudad se le nombra metrópoli, megalópolis, tecnópolis, ciudad informacional; y del año 2000 a nuestros días, ciudad global.

Todas y cada una de las denominaciones tenían como afán ofrecer cuerpos argumentativos para fijar rutas afines de identificación, así como rasgos que nos auxilian a señalar los renglones distintivos de cada uno de ellas. De esta suerte, conviene ir oteando, con un guiño, las aportaciones científicas que cimenten las columnas iniciales en la edificación de una pretendida teoría de la ciudad en sus bases de gobierno, entendida como decisión de hacia dónde conducir su destino, y las de naturaleza administrativa que fijan límites entre lo posible, lo deseable y lo factible.

Ergo cada momento histórico ha ido cultivando conjuntos de conocimiento para especificar y construir su objeto de estudio, alejándose de la pretensión de ser único, inamovible y permanente.

### **1. Hacia una teoría de la ciudad: gobierno y Administración Pública. Una aportación de Juan Enrique Amadeo Von Justi: Ciencia de la Policía. Siglos xvii y xviii**

#### ***Definición y alcances del término-concepto de policía (Estado/Ciudad)***

El concepto POLICÍA proviene de la cultura griega, de la voz *politeia* y de *politia* (Bobbio, 2014: 34). Ambos términos son la raíz etimológica del vocablo moderno *policía*.

Para Aristóteles, *politeia* se empleaba para denominar el ordenamiento total de la vida en la *polis* (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Paquino, 1995: 1209), es el núcleo de una constitución política (Held, 2015: 57). Para Santo Tomás de Aquino, se categoriza con el nombre de *politia ordinata*, que descansa, también, en la idea de ordenamiento de índole global, en donde cubre la vida terrenal. De ahí se obtenía la superación del dualismo propio del antiguo mundo cristiano que contemplaba ambas esferas de existencia: una religiosa (espiritual) y la otra mundana.

La emergencia (POLICÍA) surge en el interior de los Estados renacentistas. En Italia, pero sobre todo en Francia (Borgoña), el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata de instrumento en las manos del príncipe para alcanzar sus fines políticos. De Francia, el nuevo significado cruzó fronteras y se instaló en Alemania, donde encontró difusión y fortuna, gracias a la circunstancia constitucional del Sacro Imperio Romano Germánico, reducido a partir del siglo XVI a mero ámbito territorial y formal en que los príncipes alemanes llevaban a cabo sus operaciones para la conquista de la soberanía.

La “orden” del príncipe (monarquía) fue adquiriendo carácter de ley, colocándose como fuente originaria al lado del Derecho tradicional (*ius naturalismo*). La policía invadió el ordenamiento de la acción del Estado (ciudad), que iba desde los problemas más pequeños de la vida social, como el control de los pesos y medidas sobre las bebidas, los alimentos, los mercados, las actividades comerciales, la seguridad y tranquilidad de las personas en las ciudades y en los campos.

La orden (ley) del príncipe se extendió hasta reglamentar los problemas de fondo de los nacientes Estados territoriales, con la creación de una burocracia militar (ejército) estable, el aumento vital de la tasación (hacienda), la formación de una administración profesional eficiente y segura, el impulso a la actividad económica (regulación) y el bienestar de los súbditos.

En todo este universo de la vida cotidiana, la orden del príncipe interviene como factor de racionalización, de regulación y de impulso del mecanismo estatal en vías de formación, ejerciendo la influencia en las dos direcciones de las competencias imperiales y superiores y de los privilegios tradicionales de las castas locales.

El resultado final fue la construcción de un *corpus* compacto de prerrogativas soberanas, de intervenciones reguladoras indiscriminadas en la vida de los súbditos, de nuevos y eficaces aparatos burocráticos, firmemente empuñados por el príncipe. El siglo XVIII, en Alemania, fue para la policía el ordenamiento interior del Estado y en esencia la maquinaria de poder destinada a garantizar la vigencia y conservación de este último.

La jerarquía estática del oscuro y cerrado orden medieval (imperial) fue desmontado y sustituido, por obra del príncipe y de su policía, por una estructura abierta, innovadora, mecánica, tendencialmente igualitaria (los súbditos, por una parte; el príncipe, por otra) y diseñada de manera piramidal.

En el Estado de policía, el príncipe necesita de manera vital recursos financieros cada vez más imponentes para mantener con eficiencia el ejército y su cuerpo administrativo, que constituye su espina dorsal, siendo el canal imprescindible para obtener tales medios monetarios: el impuesto, la recaudación, etcétera.

El bienestar de los súbditos es el resorte decisivo para el funcionamiento del nuevo Estado, y no es casual que la policía sea definida como el sistema complejo de las instituciones creadas por el príncipe para realizar el bienestar. El Bienestar y el orden se presentan como los momentos estelares en el proceso de la justificación ideológica, pero también en el funcionamiento concreto de la policía (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Paquino, 1995: 556-559).

### **Juan Enrique Amadeo Von Justi**

La obra de Juan Enrique Amadeo Von Justi nos ofrece principios, planteamientos, posturas, acciones, actores, protagonismos y limitaciones llevadas a cabo por el Estado absolutista alemán, que en la persona del príncipe (monarquía) utilizó el privilegiado mecanismo operativo cultivado de la ciencia de la policía para conservar, innovar, controlar y engrandecer su poder; primero en aras de perpetuarse, y segundo avanzar progresivamente en el bienestar de su población.

En el prefacio de la obra *Elementos Generales de Policía*, de Von Justi, el doctor Omar Guerrero señala los motivos que argumentan el porqué del cambio de nombre al título del libro del académico teutón por el de *Ciencia del Estado*. La narrativa del profesor de la UNAM se basa en el sentido original de la voz *policía*, tan difundida y valorada en el siglo XVIII, pero que en la actualidad ha perdido hondura como disciplina científica, en la cual en su nacimiento contemplaba todo el escenario de la acción del Estado y que ahora al reducirse su definición original ha caído en el mero significado de la policía como vigilancia y seguridad pública.

El investigador mexicano subraya que

el mérito principal de Luis Enrique Von Justi es haber identificado, definido y desarrollado la materia administrativa dentro de los asuntos públicos, a partir de un prístina actitud científica. Dentro de una ambiente académico, profesional y político, caracterizado por un notable desarrollo de los asuntos económicos, financieros y

administrativos, como lo era la Prusia del siglo XVIII, una multitud de tratadistas se empeñaron en diferenciar en beneficio de su aplicación. Fue tarea especial de Von Justi, sin mediar fatiga, distinguir los campos respectivos de cada rama de la actividad estatal, delineando y acotando el contenido de la materia administrativa que entonces se llamaba policía (Guerrero, 1995: xii).

El libro se publicó en alemán en 1756; fue traducido al francés en 1769 y después al español en 1784 por Antonio Francisco Puig y Gelarbert. Por su afán persistente, el doctor Guerrero lo publica en México en 1995, en cuya edición realiza importantes mejoras a la de Puig. En la edición mexicana, el profesor nacional incorpora un extenso estudio introductorio que da cuenta del contexto histórico y de un número de referencias bibliográficas que lo enriquecieron.

Vale advertir al lector que Von Justi, en la sección “Preludio del autor” del libro en comento, en su página 15 declara:

No se ha escrito de policía antes del siglo pasado (siglo XVII) y aunque hay algunos libros cuyo título parece anunciarla, hay sin embargo pocas personas que hayan comprendido el significado de la palabra policía, que no la haya confundido con política y que no hayan establecido principios de gobierno que nada tienen que ver con ella (Guerrero, 1995: 15).

En la introducción de los *Elementos Generales de Policía*, Juan Enrique Von Justi elabora un cuidadoso análisis de la naturaleza del concepto de policía con el fin de ubicar su campo de actuación “propio” en el terreno de la acción interior del Estado, diferenciando su quehacer frente a otras disciplinas de las ciencias sociales, como la economía, la hacienda y la política. De manera singular, se detiene, por lo tanto, en señalar las diferencias entre la política y la policía, a saber:

La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y su principal ocupación es instruirse de la conducta de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las ediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto, ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen la necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última, se emplee y se ocupa aún a provocar la seguridad interior

del Estado; sin embargo, en ellos no es más que un instrumento de la política y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado (Guerrero, 1995: LXVIII).

Von Justi subraya que la política es entendida como el arte de asegurar la existencia del Estado, ante las acechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros.

Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales morales e intelectuales, que situadas en el seno de la sociedad incrementan el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos.

En adición, el profesor español Puig, en su consulta al diccionario de la lengua castellana, extrae lo siguiente:

la policía es la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su buen gobierno. Y la política es el gobierno de la República que trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena conducta de los hombres. La policía es el eje motriz de la política.

El maestro Omar Guerrero remata en esta diferencia que el concepto de poder no sólo tiene un significado personal o relacional, sino que se refiere estrictamente al Estado. Se trata de una potestad del mismo observado éste como una comunidad política. Igualmente, el poder del Estado tiene un contenido material, social e intelectual, cuya promoción y desarrollo son la responsabilidad de la policía (Von Justi, 1995: LXVIII-LXXV).

En el capítulo II del Libro Primero, el noble señor alemán nos ofrece un rico menú de acciones gubernamentales y de policía en torno al objeto de mi tesis doctoral referente a la fundación y florecimiento de las ciudades. Von Justi sentencia al decir: “sería en vano cultivar un país si no se tiene cuidado en edificar ciudades para servir de asilo a los que la habitan” (Guerrero 1995: 31).

### **Concepto de Ciudad**

- La ciudad en el pensamiento del autor alemán es un centro de convivencia que en atención a las prescripciones reglamentarias asegura la paz, el orden y el bienestar.
- La ciudad es un cuerpo moral que, semejante a las arterias del cuerpo humano, facilita la circulación de las especies y entreteje la unión de los miembros de que está compuesto el Estado.



- Es una reunión de muchas familias que se asientan en un mismo paraje bajo la inspección de la policía para vivir en sociedad y ejercer más cómodamente sus oficios y profesiones.
- En la fabricación de las ciudades se debe de tomar en cuenta lo siguiente: definir la vocación de la ciudad en cuanto a sus ventajas marítimas, comerciales, agrícolas y fabriles.
- Sus puertas, calles, plazas, mercados, deben de tener una extensión suficiente y estar distribuidos de modo que se hallen en ellas las comodidades necesarias para el despacho de las mercaderías (abasto) y que circule en ellas el aire bueno.
- Los edificios públicos, barracas, tribunales de justicia, colegios, iglesias, almacenes y casas, deben estar edificadas de tal modo que el conjunto contribuya a las comodidades y la hermosura de las ciudades.
- Debe velar la policía para que las murallas, puertas, puentes, canales, acueductos, etcétera, correspondan al resto de la ciudad y de ningún modo las desfiguren; y en cuanto a los puertos de mar y plazas fronterizas, nada deben tener a su alrededor que amenace la seguridad estatal.
- La ciudad debe favorecer la agricultura, el comercio, la circulación del dinero, monte píos, bancos, etcétera, como equipamiento indispensable para la armonía social y económica.
- Inspirar en el pueblo el amor al comercio, al trabajo y a la probidad. Sin estas cualidades, los mejores reglamentos serán inútiles, principalmente cuando la pereza y la distracción se ponen de su parte.

Von Justi pondera con énfasis hacia la participación social y precisa:

el Senado y los demás tribunales establecidos para la conservación de la policía deben concurrir unánimemente al bien de la sociedad y hacer todos los reglamentos que juzguen necesarios para este efecto. Conviene, por consiguiente, que los comerciantes, los ciudadanos, de cualquier estado que sean y los profesores de las universidades, tengan voz en el Consejo, esto sirve para desterrar la envidia y para conservar la concordia entre los ciudadanos. Estas suertes de personas, atendidos por los conocimientos que han adquirido, pueden dar en la oportuna ocasión consejos útiles y saludables.

En cuanto a la reglamentación para hacer más hermosas las ciudades, el escritor alemán añade:

El reglamento más necesario para facilitar el comercio, es el que pertenece a la hermosura y comodidad de los caminos. Los comerciantes, y generalmente todas las personas, sufren graves prejuicios cuando se hallan en mal estado.

Diez veces más ganancia se saca de lo que cuestan, por la renta que producen las postas y mercaderías que transitan, además del ahorro de caballos y carros. Para hacerles más hermosos, se deben tirar en línea recta y plantar a cada lado árboles.

Las fuentes, estanques, pozos y acueductos, son también comodísimos para los habitantes, principalmente cuando el agua es pura y sana y se tiene cuidado en distribuirla por todos los cuarteles de la ciudad.

Las calles siempre deben estar bien limpias, prohibirse echen cosa alguna por las ventanas y poner a cada lado grandes lozas para la comodidad de los que van a pie.

Una de las cosas que más contribuye a la hermosura de una ciudad y la seguridad pública, son las linternas y los faroles que se encienden al anochecer.

Se puede poner en el número de las casas que contribuyen a la hermosura de una ciudad, los cuadrantes solares, las centinelas de noche que anunciando las horas y los tiempos velan aún a su seguridad.

Las profesiones y oficios cuyo ruido y mal olor son inseparables, como herreros, curtidores, así como las que causan mal olor, como los carniceros y cerveceros, deben estar situadas a las afueras de la ciudad.

Los coches de alquiler y las sillas de mano son tan cómodas para habitantes y extranjeros; la policía se encarga de fijar el precio, no solamente por día y por hora, sino también relativamente a los parajes o donde se puede tener quehacer.

Igualmente, debe tener barcos para las personas que aman el paseo sobre las aguas. La ciudad debe estar construida con la mayor regularidad y simetría que sea posible; y en caso que las haya de madera, se les dará un baño de pintura para evitar todo lo que pueda arruinar la vista.

Otra cosa que sirve mucho a la hermosura de una ciudad, son las hileras de árboles que se colocan en las murallas, caminos reales y arrabales. Para este efecto, se deben conservar cerca de las ciudades grandes bosques, viñedos y otras cosas útiles, guardando el orden definido.

Los jardines adornados de estatuas, grutas y bosques, contribuyen también a la hermosura de una ciudad y puede decirse otro tanto de las galerías adornadas de pintura y otras obras de arte y de los gabinetes de historia natural. Los gastos que hace un soberano sobre estas cosas son muy bien empleados, porque esta suerte de cosas atrae a los extranjeros, aprovechándose la ciudad de su riqueza.

Todas las diversiones que nada tienen en contrario a las buenas costumbres, los conciertos de música, los bailes, las óperas y las comedias, hacen la mansión de una ciudad agradable a los ciudadanos y extranjeros y debe procurárseles cuando no causan ningún gasto a la ciudadanía, aunque esto sólo sea para inspirar el amor a las bellas artes (Von Justi, 1995: 39-41).

En todos los reglamentos que se elaboran, es menester no solamente mirar la comodidad de las personas, sino también la hermosura que ellas habitan. Cuanto más extendidos por reglamentos, son más útiles. Se juzga la felicidad de una ciudad por la apariencia exterior que jamás se pierde de vista.

Von Justi, en su proceso de construcción de los elementos estructurales de la policía de una ciudad, insertó bajo el diseño piramidal del poder del príncipe, algunas notas acerca de los factores que abonan en la prosperidad del centro urbano como:

- La población de una ciudad es el segundo fin que debe proponerse el Estado para ser un foco de atracción y consolidación económica, social y política, en el afán de fortalecer el poder para el príncipe y las instituciones que crea reforme y/o transforme en el destino de la búsqueda de la felicidad pública.
- Von Justi establece una fórmula que tiene como principio que alude a cuanto más abundantes sean las mercaderías, más se puebla una ciudad.
- En materia de salubridad y sanidad, la policía fija su posición en el cuidado, la previsión y cura, de enfermedades, epidemias y contagios, que dañen la salud de los habitantes. El Consejo de Sanidad será la institución encargada de esa tarea, debido a que la policía construirá hospitales, asilos, boticarios y demás equipamiento que estará bajo su dirección directa, así como de disponer de un cuerpo médico capaz y experimentado.
- Habrá un ministerio que atienda y administre zonas de abasto, saltos de agua, calidad del vino y otros menesteres inherentes a la salubridad.

La visión de gobierno en la regulación económica de la ciudad:

- En cuanto a la economía rural, la intervención de la policía se extiende desde la producción, estímulo, control, vigilancia, abasto, distribución y destino final de mercaderías, crédito, administración de impuestos, de insumos y proveedores que participen en el circuito mercantil de este sector, incluyendo minería y ganadería y otros bienes y servicios del campo.
- En la lógica de Von Justi, el segundo eslabón del origen de la riqueza consiste en la manufactura y las fábricas, de las cuales el ministerio responsable llevará un registro de los establecimientos con el propósito de que no falten utensilios para la comodidad de los habitantes.
- Otro renglón digno de mención es aquel que controla la policía en los rubros de comercio. Este es un anillo de prosperidad en el que el Estado debe ser

- particularmente escrupuloso, regulando el flujo, ganancia y el intercambio de bienes. La reglamentación en esta materia de comercio debe procurar una justicia mercantil entre los comerciantes y el público, sin menoscabo de salvaguardar el alma del comercio: la libertad y la buena fe en las transacciones.
- En Von Justi percibimos un afán de cubrir todos los flancos de la saga económica, en donde el protagonismo estatal es más que evidente, como se presenta en el caso de la circulación del dinero, el crédito, las aseguradoras y otras oficinas que pueblan el mundo mercantil.
  - El principio de la intervención económica del Estado es construir un macizo reglamentario que no obstaculice el buen desempeño de la economía en beneficio de los sujetos que participen para ello; es la tarea de la policía.
  - El ejemplo regulatorio del Estado en la economía de la ciudad se clarifica en los siguientes pasajes:

Cuando disminuye la circulación de dinero, estamos obligados necesariamente a abstenernos de una infinidad de mercaderías que necesitamos; éstas bajan de precio y esta disminución influye sobre todo el resto.

Sucede lo contrario cuando la circulación de las especies aumenta. Las cosas necesariamente aumentan de precio porque de ellas se hace mayor consumo. Haciéndose el dinero más común, bajan los intereses, las mercaderías se multiplican, su precio disminuye, se exportan muchos más a los países extranjeros y la actividad de los artífices aumenta.

Cuando el hombre tiene más dinero del que necesita para subvenir a sus urgencias presentes, tiene costumbre de poner el superfluo o sobrante en renta o en el comercio, mediante un cierto interés fijado por la ley, principalmente cuando está seguro de poderlo recobrar siempre que quiera; y la confianza que él tiene sobre este punto se extiende sobre las demás partes del comercio. El crédito no consiste sino en la confianza que un hombre tiene con otro hombre, y que la empeña a librarle el dinero y los efectos en que puede necesitar (Von Justi, 1995: 87-91).

Otros de los factores económicos que se atribuye el Estado Absolutista alemán para florecer el orden productivo en las ciudades, corresponden al manejo inteligente y moderado en los renglones de precios, carestía, intereses e impuestos sobre las mercancías vitales para una convivencia social sana; y con ciertos rasgos de igualdad en la diversidad de la calidad de vida en el reino, debido a que estas acciones impactan en mercancías básicas para el consumo como el pan, la carne, la cerveza, la madera y la leña, de ahí que los marcos reglamentarios, las órdenes

y demás disposiciones, deben de guardar una correspondencia, primero para garantizar la bonanza económica y segundo que la orientación normativa no sea un obstáculo que impida lo primero; como sería el caso de permitir los monopolios.

## II. Del respeto del Estado a las costumbres de los súbditos

Von Justi diseña un círculo virtuoso en donde dos variables se conjugan. En una ambientación dinámica para el logro de la felicidad del Estado y la de los súbditos, estos elementos son los cultos y las creencias religiosas y espirituales de la gente; y el otro es la autoridad juiciosa y respetuosa a ellos por parte del Estado. La religión es lo que pone a los súbditos en posición de cumplir sus deberes con mayor exactitud y no puede el Estado prometerse ser dichoso cuando la creencia en Dios está en él olvidada.

Para la policía en el reino de Prusia, la educación y las ciencias eran valores que cuidar y proteger antes de ser servicios públicos que administrar.

La ciencia y la enseñanza son en el pensamiento de Von Justi, bienes culturales que requieren una prioridad de alta consideración. Señala sin tapujos que “un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en su gobierno”; con ello, no es sorpresa la orientación que la policía le da a este rubro y lo ilustra de esta forma:

Las ciencias deben ser el primero y principal objetivo del gobierno y que él nada debe despreciar para llevarlas a su más alto grado de perfección. El medio de conseguirlo es no estrechar el modo de pensar de los hombres y dejarles sobre este punto una entera libertad; bien entendido que no abusen de ella, y respetar a los sabios (Von Justi, 1995: 119).

En el escenario total, la policía observa, en su administración de la ciudad, temas que pudieran ser omisos o que tuvieran poca monta, como son aquellos principios para desterrar la ociosidad y otros abusos en los centros urbanos que trastocan la convivencia armónica de las comunidades. Por ello, la policía debe de proveer socorros o sitios de atención, pero que sean a su vez lugares donde se atienda y se capacite a los mendigos, vagos y otras personas sin oficio ni beneficio; es una fórmula eficaz para desterrar estos hechos antisociales.

El apartado que da término al trabajo de la Ciencia de la Policía de Von Justi, lo dedica a la administración de Justicia en la Ciudad. Este aspecto de la justicia

es también una tarea primordial de la policía; el origen de una justicia expedita, oportuna, imparcial y eficaz, depende de atender, diagnosticar y establecer acciones de gobierno y de administración que impacten en varios terrenos, como son: el mantenimiento de un equitativo modelo económico que genere riqueza y que promueva su distribución sin grandes y graves desequilibrios económicos y sociales; procurar una inteligente, sabia y adecuada reglamentación legal que ayude y no obstaculice la fluidez de la actuación de los agentes productivos y la libertad de acción de los ciudadanos, así como la fuerte presencia de la autoridad soberana; de vital importancia en la preparación de los abogados, jueces y sistemas de administración de justicia que vele por el interés general sin desconocer los intereses particulares, lo fundamental es evitar que los hombres hagan justicia por propia mano; otro rubro básico es impedir por todos los medios, actos de corrupción entre los letrados que aplican la ley y los reglamentos. El sentido es proteger la fortaleza del Estado, no consintiendo esta práctica de la corrupción.

Para Von Justi, las autoridades de la ciudad, la seguridad interior del Estado, así como la seguridad pública de los vecinos, deben proteger y garantizar el respeto y cuidado de la vida de las personas, como en su patrimonio y sus bienes domésticos, productivos, y la seguridad en las calles y otros sitios de concurrencia social.

### *Apuntes a la obra de Juan Enrique Amadeo Von Justi*

En cuanto al régimen del Estado Absolutista, el análisis caminaría en tres ángulos políticos: primero como forma de organización del poder; segundo, desde un mirador jurídico-constitucional (Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino, 1995: 1-8); tercero, en el eje de la creencia de la policía (Administración Pública) (Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino, 1995: 12-19).

El absolutismo como forma de estructurar y dar funcionamiento del poder:

Su éxito en el siglo XVII fue que se podría ver como un poder sin límites y arbitrario por parte del príncipe hacia sus súbditos. En esta afirmación, el soberano no tenía fronteras para sus leyes u órdenes, quizá los que pudieran existir y existieran fueran las acciones de los reinos vecinos y la actuación de la iglesia. Von Justi es muy cuidadoso del trato que da a los extranjeros y la influencia de la religión, en donde subraya el respeto por los extranjeros, a quienes les propone garantías importantes para estimular y ampliar sus inversiones. Incluso menciona otorgarles títulos y la nacionalidad o naturalización; y en el perfil espiritual, el pensador alemán focaliza la tarea de la policía bajo un régimen de respeto a la creencia y costumbre de los súbditos.

Se puede afirmar que se inicia una separación entre la moral y el poder, con lo cual se siembra el primer germen de la laicidad en la política. Este hecho influenciado por la reforma de Lutero y la incipiente construcción de los pilares constitucionales del Estado; la primera, sin duda, fue una gran animadora del poder absoluto del príncipe.

El cambio reformista apoya al príncipe en los senderos de la justificación en el uso casi indiscriminado del poder entre sus súbditos, argumentando la eficacia de la policía en el mantenimiento de la seguridad, la paz, el bienestar y el orden en busca de la felicidad.

En su contorno jurídico-constitucional, el régimen absolutista es un hecho concluyente de dos corrientes de mediación: el cristianismo, como doctrina, y la iglesia romana, como institución política, de donde observa su fundamentación de racionalidad y de eficiencia jurídica y administrativa: es un derecho creado por el príncipe a través del cual fortalece en poder dentro y fuera del Estado y, por tanto, se atribuye un sentido de soberanía que lo legitima.

La Ciencia de la Policía adapta o acomoda su organización, estructura y funcionamiento a los designios del poder del príncipe en los términos siguientes:

Con el surgimiento y desarrollo de estas instituciones de gobierno monocrático y absoluto se realiza, como es notorio, un tipo de administración que en un cierto sentido representa las condiciones necesarias para que los nuevos poderes políticos puedan afirmarse, estabilizarse y mantenerse. En consecuencia, la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido: piénsese, en esta perspectiva, que los primeros sectores administrativos que se desarrollan, son el militar y el financiero, y que contemporáneamente se asiste al progresivo monopolio de la función jurisdiccional en la persona del soberano. La organización de gobierno real tiende, además, a articularse y difundirse de manera uniforme en el territorio, mediante la creación de estructuras de administración periférica, cuyos responsables están vinculados por una relación de mandato o de representación al gobierno central, mientras se degradan a funciones administrativas aquellas propias del gobierno autónomo local, especialmente urbano (Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino, 1995: 19).

El gobierno define, por lo tanto, su naturaleza.

### III. Elementos para la construcción de las teorías de gobierno y la Administración Pública del Estado (Ciudad) en el siglo XIX: una aportación de Lorenzo Jacobo Von Stein

Revisemos algunos aspectos relevantes del tránsito de la Ciencia de la Policía hacia la teoría de la administración.

Lorenzo Jacobo Von Stein, en su libro *Tratado de teoría de la administración y Derecho administrativo*, nos ofrece los conceptos, las categorías de conocimiento, los sistemas de gestión, los principios constitutivos del Derecho público y las líneas fundacionales del Derecho administrativo que estructuran, dan forma y diseño al aparato gubernamental y administrativo, e instrumentan el funcionamiento del Estado alemán en su encauzamiento hacia el Estado de Derecho e incorpora los primeros senderos de actuación del gobierno hacia la construcción del Estado de bienestar.

El surgimiento de Alemania como Estado moderno tiene su punto de convergencia en tres pilares históricos que culminaron en su configuración política, militar, administrativa, cultural y social.

Las columnas en donde descansa su presencia fueron:

1. El Sacro Imperio Romano Germánico fue basamento de la unidad y la conciencia nacionales a través de la pertenencia a una cultura, una lengua, unas costumbres y una percepción de la nación como símbolo de cohesión política. La orden Teutónica, que por su organización militar le otorga a Alemania su raigambre estatal.
2. Con ello se consolida la presencia del orden, cuya característica de liderazgo no privilegia la centralización del poder en el príncipe, sino en una corporación monástica y militar.
3. El Reino de Prusia sobresalió de los demás reinos por su vanguardia en el arreglo y ejercicio del poder. El territorio prusiano colmó e instituyó con su singular disciplina, su fuerza unitaria y voluntad política, un movimiento perpetuo por el bienestar de la sociedad y el fortalecimiento de la presencia del Estado en todos los ámbitos de la vida. Ese espíritu de liderazgo da nacimiento y nutre la cultura administrativa que Von Stein confecciona en la teoría de la administración.

El profesor Omar Guerrero pondera la hondura de la cultura alemana y pone énfasis en ella con las siguientes palabras: “en la Administración Pública, la cultura consiste en el ser, hacer y sentir de los hombres políticamente organizados,



tal como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica” (Von Stein, 2016: 42).

Sin duda, algunos de los ingredientes que tuvieron ascendencia en el tránsito de la Ciencia de la Policía a la teoría de la administración fueron:

- La Ciencia de la Policía fue perdiendo vigor con el paso del tiempo entre finales del siglo XVIII y el primer y segundo cuarto del siglo XIX.
- La Ciencia de la Policía no tuvo una raigambre en el sentido jurídico; al ser un herramental del príncipe, en el Estado Absolutista, la alejaba y en muchas ocasiones ajena al ordenamiento en el seno de los textos de Derecho político.
- Había una brecha que separó inexorablemente a la policía del Derecho.
- El escenario de los países vecinos animó a los estudiosos alemanes a considerar con mayor rapidez y apego a los aires constitucionales que soplaban en Inglaterra y Francia, Estados que motivaron el pensamiento administrativo de Von Stein, quien elevó la doctrina de la administración a ciencia sistémica.
- El producto del continuo histórico y científico fue la teoría de la administración, que observó de los principios del Derecho administrativo y de la política administrativa, de lo cual este binomio apuntaló una conjunción inseparable en el tiempo y con la guía de Von Stein pudo demostrar que las cuestiones positivas y prácticas de la administración son capaces de recibir un tratamiento científico.
- Otro ingrediente en el camino de la administración es que ahora (siglo XIX) el principio determinante es que la ley debe ordenar todas las actividades del poder del Estado, inaugurando el nuevo Derecho público alemán.

### ***La relación entre la Constitución, el Derecho administrativo y la Administración***

El ambiente europeo se aromatiza en la irrupción de la concepción constitucional en el destrono de los países, naciones e incluso reinos y principados. Se da el banderazo de salida a la construcción de los Estados nacionales vía el soporte en dos piezas de nuevo cuño: la Constitución y la Administración.

En Von Stein, la fórmula es contundente al afirmar que “por la constitución llegamos a la administración” (Von Stein, 2016: 145).

La idea es ubicar en el centro de la actividad administrativa y en la obediencia de los principios de la Constitución al ciudadano, como sujeto bienhechor de la actuación del Estado, y éste no puede formarse a cabalidad sin el concurso de las dos teorías: la constitucional aparejada con la administrativa.

El objeto de estudio es el Poder Ejecutivo debido a que en su esfera de influencia tiene la encomienda de ser la unión entre el Estado y la administración; esto es, el Poder Ejecutivo convertirá los principios constitucionales en administración, donde la naturaleza del Ejecutivo es precisamente ejecutar la ley.

### ***La noción de Estado en Von Stein***

El Estado es la comunidad de individuos conscientes de sí y actuando; donde la esencia de la personalidad individual se transforma en la prioridad de la comunidad y ésta en la personalidad del Estado, que dispone o posee cuerpo y alma; es un ser auto determinado que gira en torno a una relación dinámica y autónoma entre su voluntad consciente y su acto (Von Stein, 2016: 146).

Cada porción tiene su tarea y en su conjunción surge la vida del Estado. El cuerpo del Estado es su asiento físico y geográfico (territorio). El pueblo es el alma del Estado, siendo la característica etnográfica que lo construye.

La individualidad del Estado es el tercer ingrediente que se interrelaciona recíprocamente con el cuerpo y el alma, y en este movimiento permanente germina la evolución y forma del Estado.

El Estado, en el ejercicio de su actuación autónoma, fluye al compás de tres órganos: el jefe de Estado, la voluntad del Estado y el acto del Estado.

El primero de ellos es el jefe de Estado, cuya función es hacer visible la unidad personal de los tres factores (cuerpo, alma e individuos), simbolizando la existencia y voluntad de una persona independiente que se erige como el yo del Estado.

La segunda pieza es la voluntad del Estado, la cual se materializa en la Constitución y en ella se fortalece la idea orgánica de la voluntad libre del Estado.

La tercera porción es el acto del Estado. Tiene su origen en la incesante batalla entre la particularidad de la existencia y el de la voluntad (unidad) que impera sobre la particularidad. Prevalece, por tanto, una lid constante en la cual ambas, recíprocamente, se suplen y se empujan hacia el futuro al servicio de la idea suprema de desarrollo personal. Es en la lucha entre ambos componentes el sentido de la vida del Estado.

### ***Concepto de Administración***

El concepto general de la administración es la esfera de la vida orgánica del Estado, en la cual la voluntad de éste se ejecuta por medio de los actos administrativos. De

ahí la conclusión de que la legislación es la voluntad del Estado y la administración es el Estado en acto. Con ello, la administración cumple con sus dos atributos: uno como organismo formal (sistemático) y el siguiente como coeficiente orgánico de la vida estatal.

### ***Aportaciones de Von Stein en materia de Gobierno, Administración y Derecho Administrativo***

Von Stein diseña su propuesta de gobierno y administración en tres puntos cardinales: uno es el fundamento, función y Derecho constitucional del gobierno; el segundo es la autoadministración donde asienta su concepto, instituciones, su funcionamiento y el sistema jerárquico; el tercero de ellos abarca la superficie del sistema de asociaciones, incorporando su concepto y los tipos de organismos interrelacionadas en el sistema aludido (Von Stein, 2016: 159).

El gobierno, para el innovador alemán, es la forma personal del Poder Ejecutivo; es decir, el gobierno es representante de la personalidad del Estado.

Configurando las Instituciones en las cuales descansa su actuación, estos organismos se encierran en las figuras siguientes:

- El jefe de Estado en la tarea ejecutiva.
- El gabinete y la corte están destinados al servicio personal del jefe de Estado.
- Las dignidades del Estado son la representación orgánica de la dignidad y honor del Estado en la Corona.
- El ejército en el poder físico del jefe de Estado.
- El sistema de los ministerios:
  - El sistema ministerial es la organización personal de las cinco grandes esferas de la administración. El ministro es el vértice personal; el conjunto de ministros constituye el ministerio colectivo, en este organismo se materializa el sistema del Derecho Administrativo constitucional.
- El sistema burocrático. En una primera instancia, el sistema se integró al desarrollo general de la vida del Estado; en una segunda actuación se asimila a las particularidades y costumbres del país y pueblo; es como en cada ciudad.

### ***La función del Gobierno***

La función del gobierno es la dirección y ejecución de la voluntad del Estado. De ahí, el Derecho Administrativo del rey se divide en:

- Decreto ejecutivo. Ejecutor de las leyes.
- Decreto administrativo. Nace de la ausencia de una ley.
- Decreto de emergencia. Puede suspender una ley.

El Derecho constitucional del gobierno se articula en dos vertientes:

- El jefe de Estado no tiene responsabilidad oficial pública. Los ministros son responsables. Ejemplo: la calidad del refrendo.
- La responsabilidad civil personal que argumenta que las acciones gubernamentales del Poder Ejecutivo no pueden contradecir la letra de la ley.

A estos derechos y obligaciones del gobierno, corresponde la obediencia constitucional del individuo.

### *La autoadministración*

La autoadministración es la primera forma en la cual logró su realización la idea de la administración libre, como participación organizada y legítima de los ciudadanos para proteger sus intereses y su propiedad.

Las instituciones que auxilian y/o coparticipan son de índole territorial:

- La provincia. La esencia radica en que ésta representa de la manera más enérgica posible la autoadministración; es ahí donde se ve más amenazada.
- El municipio es la organización de la autoadministración local. El municipio es el educador del individuo para la vida civil. En esta figura político-administrativa territorial, tiene su jefatura, su constitución y su administración (alcalde, cabildo y el ayuntamiento).
- Las corporaciones. Son cuerpos administrativos autónomos para un determinado fin individual o social; disponen de patrimonio propio.

### *El funcionamiento de la autoadministración*

La función de la autoadministración consiste en asumir la actividad del gobierno para cosas excepcionales.

El sistema jurídico de la administración surge, por lo tanto, de la función señalada y descansa en órganos autónomos del Poder Ejecutivo, cuyo origen y destino

encierra tres componentes novedosos para la época: la personalidad jurídica, la autonomía y la superintendencia.

**Personalidad jurídica.** El principio jurídico de la personalidad jurídica consiste en que el contenido del derecho de los órganos de la misma a obligar a los miembros, descansa en ella, no ya en el contrato. Se advierten tres modalidades que sólo indicamos: la personalidad económica, la jurídico-administrativa y la de Derecho público.

**Autonomía.** El conjunto de actividades que conforman su competencia diferenciada de las tareas oficiales.

**Superintendencia.** Su cometido es evitar que un órgano se exceda de su competencia y de disponer del resultado de las resoluciones y acciones ejecutadas con la excepción de declarar la nulidad y disolución de los órganos administrativos.

### *El sistema de asociaciones*

Son todas las modalidades de participación que generan los individuos para asociarse libremente y alcanzar un propósito específico. Las modalidades que se adoptan van desde:

- **COMUNIDADES.** Tienen su origen en la propiedad.
- **ASAMBLEAS.** Son reuniones que expresan una opinión en común.
- **SOCIEDADES.** Son grupos aglutinados por el lucro.
- **SOCIEDADES POR ACCIONES.** Son agrupaciones también de lucro pero dentro del Derecho Administrativo, que ocupan una esfera del Derecho económico de la sociedad.

Conviene subrayar la organización interna de las asociaciones para hacer mención de la participación del Estado en ellas. Se dividen el trabajo en tres ámbitos: una presidencia, un órgano deliberativo (Asamblea General) y uno del Poder Ejecutivo (Consejo de Administración), y cada una de las asociaciones cuenta con un estatuto que se exige como el derecho fundamental de las mismas.

### *Clases de asociaciones*

- Asociaciones Políticas, cuyo fin es el desarrollo constitucional y sus leyes.
- Asociaciones Administrativas, auxilian a la función ejecutiva.

- Asociaciones para la Vida Personal, que ofrecen desarrollo físico y espiritual.
- Asociaciones Económicas, que se dividen en
  - Asociaciones empresariales.
  - Asociaciones de mutualidad.
- Asociaciones para la Vida Social, las cuales se clarifican en:
  - De ayuda, de autodefensa. Éstas se dividen en las de trabajadores, donde se incorporan las cooperativas de producción y consumo.

Para fines propios de este trabajo, incluiré dos aportaciones vitales en la obra de Von Stein: una es la correspondiente a la administración de la economía social (industria), y la otra es la referente a la administración y a la vida social.

### ***La administración de la economía social***

En este apartado se privilegian varias actuaciones claves en la búsqueda del bienestar, la equidad y el posible equilibrio entre la posición del Estado, el individuo (oficio) y la industria (capital y trabajo). Empero, a la zaga de sus diferencias estructurales, comparten algo en común: las bases del desarrollo público, el orden social y sus luchas y principios.

La administración y la economía tienen su origen cuando las empresas exigen para desenvolverse, por la naturaleza del capital y del trabajo, condiciones especiales que el individuo no se puede procurar. La intención es explicar la diferencia objetiva de las relaciones capital-trabajo, no sólo desde la mirada del mercado, sino bajo la observancia del Estado.

La sociedad tiene tres grandes formas fundamentales que se repiten en todo el mundo...: la primera de estas formas es el orden gentilicio, cuyo principio vital es la unidad de los seres humanos entre sí sobre la base de un origen común; la segunda es el orden estamental, en el cual la comunidad de profesión es el fundamento y fin de la unidad; la tercera es el orden político-civil, cuyo principio es la igualdad y la libertad del individuo dentro de la unidad (Von Stein, 2016: 153).

La historia jurídica en la materia narra tres etapas de tiempo:

La primera época es la de la sociedad estamental (Von Stein, 2016: 153), donde adopta la forma del nuevo orden social y vincula las economías en corporaciones autónomas, privando la libertad individual.

La segunda época es aquella en que la idea personal del Estado (realeza y gobierno) somete a su poder la autonomía de los gremios; se le conoce como época policial.

La tercera época es la político-civil. Su primer gran principio es el de la libertad individual y el Estado surge como el adalid del interés general.

### *El régimen de la industria*

El oficio de los trabajadores es aquella forma de actividad lucrativa en la que el capital personal es la cosa principal, la cual será calculada para obtener una ganancia determinada y duradera.

El oficio comienza cuando el trabajo libre se desvincula del señorío territorial y se construye en patria y ordenamiento de las ciudades.

Es la producción del individuo para la necesidad individual; y en la lógica del Derecho Administrativo de los oficios, el principio supremo es la libertad de la industria. El hecho relevante es el cambio del trabajo con herramientas al trabajo industrial con máquinas.

Se inicia una nueva integración de los Estados (siglo XVI) como un germen de conciencia económico-social y su negación de toda autonomía, sembrando así la semilla de la lucha por la libertad de industria.

La reacción, en la mirada del gobierno, se presenta en cuatro formas: la primera es la aparición de la policía contra los abusos; la segunda forma es el sistema concesionario de los gobiernos, quienes autorizan nuevas ramas del trabajo industrial; la tercera forma es la aparición de la manufactura, con la cual la industria se desliza del oficio del siglo XVIII; la cuarta es la irrupción definitiva y arrolladora del pensamiento liberal de mercado de Adam Smith (siglo XVIII).

Con el desarrollo de las nuevas fuerzas productivas surge la necesidad del gobierno de implantar un sistema de regulación flexible para que evite en lo posible lesionar la libertad de industria, de ahí que Von Stein aporte un sistema de organización basado en tres fórmulas:

1. La organización formal, cuyo eje es el Derecho y la competencia de las autoridades a intervenir en la administración de la industria bajo el principio de que cuanto más libre sea la industria, tanto menor es la actividad del Estado.
2. La autoadministración a través de la aparición de las cámaras industriales.

3. El sistema de asociaciones, que evoluciona en el grado en que las industrias (empresas) son más libres, como el auténtico sujeto de la administración industrial.

En la sociedad político-civil, la industria tiene su base en el capital autónomo; su desarrollo es la innovación de la máquina de vapor; su contenido es la formación de la conciencia, de la correlación antagónica entre capital y trabajo. De ello brotan diversas expresiones que configuran la expresión de la administración.

El estadio inicial se manifiesta con la máquina de vapor; comienza la etapa en la que entra en las empresas ya no un capitalista individual, sino el capital monetario de la economía popular en general, y despliega toda su fuerza productiva. La influencia de este movimiento se expande rápidamente en toda la gama de empresas, donde cada una de ellas aspira a obtener una productividad superior mediante el capital y no sólo con el uso de la maquinaria, sino transformándolas en general en un auténtico negocio mediante el desarrollo de la producción. Surge entonces el principio de que la industria es el capital en cuanto a fuerza productiva, y todo capital productivo es industria. Este es el gran hecho económico-social, que es el único que domina esta época.

Y como respuesta a la lucha internacional de capitales, la administración instaura un sistema aduanero proteccionista y ello deriva en una preminencia de la utilidad económica sobre la social.

Entonces, al final del día, el capital hace gala de su fuerza y los trabajadores privados de capital ya no se vuelven empresarios y no pueden, por tanto, darle la espalda a la dependencia del capital. Con esto se toma conciencia, dice Von Stein, del antagonismo entre capital y trabajo y del punto en el cual la cuestión económica determina no intervenir en el ámbito social. En ese proceso, la administración industrial conserva su tarea propia. No ha de resolver la cuestión social, pero ha de impedir que la correlación orgánica del trabajo y capital se vea perturbada por la arbitrariedad de los trabajadores y empresarios individuales. Su principio no es querer cambiar las leyes económicas y sociales, sino sólo el principio de permitirles circular libremente mediante el mantenimiento del orden (Estado de Policía); es decir, el Estado tiene como labor principal el ordenamiento de los trabajadores.

### *La administración y la vida social*

En Von Stein, la cuestión social es explicada desde una doble apreciación que define su perfil: “de la comunidad humana procede la sociedad humana, ante todo



cuando el reparto de los bienes y factores personales, económicos y espirituales entre los individuos, produce una disparidad” (Von Stein, 2016: 564).

Tres son los ordenamientos que orbitan la vida colectiva: el factor personal, el espiritual y el económico, y con ellos y entre ellos se ha organizado la disparidad de los hombres. El primero proviene del orden gentilicio (honor y poder); y a partir de la familia, abarca la vida entera de la humanidad. El segundo es la profesión (orden estamental) que tiene como base el trabajo y los actos espirituales. El último ordenamiento se asienta en el desarrollo personal, porque el trabajo libre constituye y conserva el orden para cada individuo conforme al Derecho (orden político-civil).

El sistema de la administración social descansa para su comprensión en tres conjuntos:

1. El ámbito de la libertad social, cuya labor del Estado es favorecer su florecimiento.
2. La dedicación del gobierno por la penuria social, la cual le da al individuo los presupuestos físicos de la autonomía personal.
3. El ámbito del desarrollo social que se focaliza en la tendencia ascendente de las clases (p. 572).

Vale puntualizar el componente fino de la triada señalada en función de la orientación que guía la actuación pública, a saber:

- La libertad social es la tarea esencial de la legislación y el gobierno.
- El combate a la penuria social es el *leiv motiv* de la auto-administración.
- El motor de las asociaciones es la consolidación del desarrollo social.

La libertad social encierra en un contexto a la familia, el Derecho gentilicio, el Derecho sucesorio, los mayorazgos y el Derecho profesional.

En el contorno de la penuria social, Von Stein le da relieve a la policía de la carestía. Puesto que es un elemento relevante en la convivencia equilibrada en los centros urbanos, la misión de la administración, siguiendo la idea de la libertad impuesta por los fisiócratas y por Adam Smith, es en donde la libertad es el movimiento del comercio y la industria; por tanto, es el único remedio contra la carestía, alejando la injerencia policial y estimulando el juego económico.

Sin embargo, es tan significativo el crecimiento de las grandes ciudades, que la carestía ligada a la presión que ejerce el capital sobre el trabajo sigue manteniendo la expectativa de empobrecimiento, de ahí que la respuesta estatal sea tenue o

reformista, destinándose solamente a administrar el abastecimiento de las grandes ciudades, creando también instituciones mercantiles públicas, construyendo mercados, rastros, etcétera.

### *El sistema de asistencia a los pobres*

La pobreza en la connotación administrativa de Von Stein ofrece dos polos: el económico y el social. El primero es la carencia de medios necesarios para la subsistencia, en tanto en lo social la pobreza es el estado de las personas en el cual carecen de todos los medios para alcanzar, aun gozando de plena productividad, una posición social autónoma y participar en la movilidad de clases.

El tema de la pobreza cubre –en la teoría de la administración– un buen espacio de análisis y propuestas para su atención; destaco tres factores:

1. Incorpora aspectos legislativos.
2. Los cuerpos institucionales autónomos de asistencia, para subsidiar los socorros, el impuesto de los pobres locales y regionales y los impuestos legales y de apoyo que generan los parlamentos regionales.
3. El sistema de asociaciones asistenciales.

Uno de los rubros de singular atracción es el referente al derecho de los pobres, que contiene el conjunto de disposiciones a las cuales el individuo tiene derecho a beneficiarse de esta subsidiaridad del todo.

El derecho se clasifica en: el Derecho de vecinamiento y el Derecho del subsidio. Pueblan en este rubro los asilos, hospitales, casas de cuna, guarderías, sistemas de tutela de los pobres, etcétera.

### *La administración y el desarrollo social*

El problema a resolver radica en la aceptación de que la sociedad se estructura en clases antagónicas en permanente movimiento, lo que sujeta y compromete al Estado a fomentar y crear condiciones que avancen en un proceso continuo en el cual la clase inferior tiende a la ascendencia social. Si esto ocurre, se puede afirmar que hay bienestar general; si no se genera, existe un peligro amenazante de la situación colectiva.

De esta compleja relación nace la administración del progreso social, que tiene en su núcleo el brindar “a las clases trabajadoras todas aquellas condiciones de desarrollo que no se puede procurar por sí misma a causa de la falta de capital... de ahí que no exista un sistema especial de administración que vaya más allá del sistema de auto ayuda y sólo permanezca un espíritu social de administración” (Von Stein, 2016: 614).

Para Von Stein, el futuro de Europa y quizá del mundo es cómo resolver el problema de la contradicción de las clases en la relación capital-trabajo; él propone la explicación siguiente:

No cabe duda de que en todas las épocas de la historia y en todos los ordenamientos sociales ha habido antagonismo de clases. Sólo que éstos tienen en el ordenamiento gentilicio y en el estamental un carácter esencialmente diferente del carácter de la época presente, pues al movimiento ascendente no se enfrentó en ambos ordenamientos la falta de capital, sino la falta del derecho a adquirir el capital. De ahí que, por el contrario, la contradicción no se convierta en un antagonismo entre capital y trabajo, sino en un antagonismo entre la clase inferior y el *derecho* de la superior, y la lucha que se despliega a partir de esto se convierte así en una lucha contra todo el orden jurídico social. Sólo en donde éste es derrocado y restaurada la libertad de la sociedad, comienza la gran época *positiva* del movimiento social de nuestra época y del *futuro de Europa*. Pues apenas nos encontramos en el comienzo de aquello que aquí se quiere formar y desarrollar:

Ahora bien, en este movimiento se pueden distinguir tres grandes formas fundamentales, cuya sólida definición tiene que considerarse como la base del juicio que se emita sobre lo que está por venir.

La primera de estas formas fundamentales comienza en el siglo pasado, casi al mismo tiempo que la victoria de la sociedad político-civil sobre la falta de libertad propia del ordenamiento gentilicio y estamental. Su base es doble. Por una parte, descansa sobre el gran principio de la *igualdad de toda* personalidad en derecho y decisión; por otra, sobre el hecho no menos grande que es el surgimiento de la fuerza laboral desprovista de capital, la cual se extiende por toda Europa mediante la industria; y a lo largo y ancho de las ciudades se concentra en lugares individuales, produciendo el *pauperismo*, la violenta configuración social de quienes carecen de ganancia y capital. El movimiento espiritual, que produce el principio anterior en este hecho, hace que la clase trabajadora ante todo tome conciencia de su autonomía y exija su parte en el capital que piensa haber sido la primera en crear mediante su trabajo. Surge la primera reflexión sobre el significado *social* del capital junto con el conocimiento de

su función y poder económicos. Los resultados de esta reflexión son los dos grandes fenómenos que llamamos el *comunismo* y el *socialismo*. El principio del primero es la negación del capital, y con él la de la propiedad en general; el principio del segundo es una subordinación todavía pensada de manera impráctica, el principio del capital subordinado al trabajo. Son los primeros rayos de luz que la nueva época arroja sobre un ámbito que hasta ahora jamás había sido investigado a fondo. Tales rayos no entregan a la vida un resultado tangible; pero se ha despertado la idea y, si se la sigue trabajando, se llega a su segundo resultado, mucho más serio.

En esta época queda claro ante todo que es imposible esperar que el capital se despoje voluntariamente de su posición dominante en la sociedad civil y termine por hacer entrega de sí mismo. De ahí que si algo ha de suceder en el movimiento ascendente de la clase inferior descapitalizada, entonces ello no habrá de suceder mediante la fuerza bruta del comunismo, ni tampoco mediante las bellas teorías del socialismo; sino sólo podrá ser realizado efectivamente por una tercera potencia, que a su vez está por encima del capital y el trabajo, pero no sobre la idea suprema del desarrollo social. Ésta potencia es el Estado (Von Stein, 2016: 616-617).

En este punto es pertinente hacer hincapié del rol del Estado como unidad personal de todos los intereses legítimos, que dispone del andamiaje del Derecho público y particularmente del contenido del Derecho administrativo. Esta fórmula nos ayuda a dimensionar el accionar gubernamental; por lo tanto, el autor fija el momento histórico que inaugura la maquinaria de la administración social con la narrativa siguiente:

“Y precisamente ahora, en la mitad de los años 1840 comienza ese movimiento de la clase trabajadora que quiere poner el poder, incluso hasta la idea del Estado, al servicio del movimiento ascendente de clase o, más precisamente, al servicio de los intereses del trabajo sin capital. Es absolutamente necesario poner en orden los fenómenos que aquí intervienen para no caer en generalidades. Este Estado, al que quería someterse ese interés social, es y sigue siendo un Estado doble. Este Estado tenía y tiene una Constitución y una administración. Si se quiere que este Estado actúe, entonces no hay que dirigirse al Estado en general, sino a su constitución o a su administración” (Von Stein, 2016: 616 y 617).

Ergo, el sistema de administración social tendrá la tutela del “régimen de salud, de la instrucción, del crédito y sobre todo la cuestión de los trabajadores en la industria, pero no la tutela del socorro en el Estado de penuria social. En esencia, es el espíritu social de la administración, como una conciencia vigilante” (Von Stein, 2016: 619).

Bajo este principio, el sistema va a aglutinar una serie de instituciones promotoras del beneficio colectivo. hablamos de las instituciones de empeño y préstamo,

de las cajas de ahorro, del sistema de seguro social y otras de marcado signo común y de auto ayuda, como son las asociaciones y coaliciones de trabajadores.

#### **iv. Hacia una teoría de la ciudad: Gobierno y Administración Pública. Una aportación de Charles-Jean Bonnin, siglo XIX**

Corresponde en esta ocasión referirnos a las aportaciones de Bonnin (1772-1830), al estudio de la ciencia de la Administración Pública en su natal Francia. Con estas notas se cierra el apartado del marco Teórico de la tesis, con la inclusión de las ideas de los tres pensadores europeos más conspicuos en la materia.

Bonnin nos ofrece en su obra cumbre, *Principios de la Administración Pública*, un nutrido inventario de la experiencia francesa en abono a la naturaleza científica de nuestra disciplina, así como sus afanes por abrirle paso a esta ciencia entre las ciencias sociales; es decir, el autor galo luchó con talento y perseverancia en dotar al objeto de estudio de las categorías de conocimiento, del instrumental metodológico de los conceptos básicos y con un buen número de leyes que enmarcan y enriquecen el escenario donde se desenvuelve el espíritu y las acciones de gobierno y de la gestión para construir una ciencia administrativa al servicio de la comunidad.

Consciente del valor de la obra de Charles Jean Bonnin, el investigador mexicano Omar Guerrero nos brinda en el estudio introductorio del libro una gama de momentos históricos y contextos de la formación y producción científica del autor francés. Para fines propios del trabajo, recojo algunas narrativas del profesor Guerrero con el sólo propósito de engalanar los principios de la Administración Pública.

En Francia, la policía fue remplazada y superada. La policía-administración del Estado Absolutista surgió y desarrolló una época caracterizada por el progreso, el bienestar y la racionalidad, donde la policía cumplió una tarea central antes de degenerar en una mera inquisición. La policía fue remplazada porque su *modus vivendi*, caracterizado por un esquema autoritario de regulación de los procesos de gobierno, establecido en una jungla de leyes confinada en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos, cesó para dar paso a un régimen jurídico-racional. En su lugar se implantó un sistema de Derecho administrativo a través del cual se desterró la arbitrariedad y la discreción ilimitada que caracterizó al marco jurídico precedente (Bonnin, 2016: 19).

De acuerdo con el espíritu republicano que iba invadiendo Europa, los primeros pasos de la nueva ciencia de la Administración Pública se va alejando paulatina-

mente del diseño personal de los monarcas y comienza el ascenso del Estado de Derecho, que va ir asentando el basamento de un régimen jurídico impersonal e imparcial plagado de un modelo de reglas abstractas de Derecho administrativo que el parisino calificó como “moral de la Administración Pública” (Bonnin, 2016: 21).

Tres fundamentos que se subrayan en el estudio introductorio y que su entendimiento apostilla las contribuciones del creador galo:

1. El código administrativo.
2. La disensión entre el gobierno y la Administración Pública
3. La definición y las cualidades científicas de la Administración Pública.

1. Bonnin advierte la “existencia perenne de la ancestral constitución administrativa de Francia”; y deduce la necesidad de un código administrativo que estableciera reglas fijas para conducir la nueva administración, articulando un “conjunto de leyes que se estatuyen en su provecho de los ciudadanos en lo referente a sus asuntos comunes, la propiedad de todos y la riqueza pública, así como sobre sus acciones actos interesantes al orden público (Bonnin, 2016: 93).

El código es un andamiaje que privilegia la legalidad, le da vigencia a las garantías del ciudadano frente a la autoridad, fortaleciendo la vida en comunidad y concentra las líneas argumentativas de las relaciones económicas entre los individuos y regula la actuación de los depositarios del poder.

2. El innovador mediterráneo dibuja un trinomio conceptual que define la naturaleza política del Estado, el gobierno y la administración. Para el primero, lo califica como la organización de la población; el segundo, del interés público en el eje motivo y objeto de su existencia y permanencia; para la administración, el interés común en su causa existencial. “Gobernar es distinguir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente” (Bonnin, 2016: 103).

3. La definición de la Administración Pública, como cuerpo técnico y especializado, posee dos cualidades: una pasiva como voluntad de la ley, y una activa como órgano ejecutor.

Por tanto, en su originalidad, la Administración Pública se define como la “gestión de los asuntos comunes del ciudadano como miembro del Estado” (Bonnin, 2016: 106).

## **Código administrativo**

### *I. De la importancia y de la necesidad de un código administrativo y Principios Generales de la Administración*

Charles Bonnin advierte con una singular mirada que desde la Revolución Francesa existen y persisten una infinidad de leyes consulares e imperiales que se integraron en un *corpus* recipiendario de disposiciones añejas y nuevas, las cuales no eran motivo suficiente para afirmar y mucho menos garantizar su aplicación, vigencia y alcances en torno a ordenar y clasificar la comunicación entre la autoridad y los ciudadanos.

Por tal motivo, la creación de un Código Administrativo era pertinente y quizás indispensable para la vida francesa, que iba construyendo su ideal republicano y su paso a la consolidación de un Estado Moderno, eficaz, ordenado, legal, y con un amplio camino por recorrer en materia de justicia.

De ahí la ingente premura del código administrativo como un valladar que acabara con la confusión, ineficiencia y desorden en la gestión del Estado. El código se suma a la existencia de los códigos civiles y penales, el Código Civil, el Sistema fiscal moderno, el Código Penal, la Legión de Honor, los sistemas educacionales y administrativos, y hasta un presupuesto equilibrado en tiempos de guerra. Napoleón ordenó la creación de los primeros pavimentos y el primer servicio de bomberos en París (Fuentes, 1992: 257).

Así, el código político de este último autor anota que “es aquel cuyo objeto especial es la institución del Estado, como el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano; y el cuerpo legislativo y el gobierno, lo que todavía llamamos leyes constitucionales” (Bonnin, 2016: 170).

En tanto, el código administrativo

tiene por objeto especial la organización, la competencia y las atribuciones de la autoridad pública secundaria. En cada parte del territorio, el ministerio, que es el vínculo entre el gobierno y la administración, es el primer grado del orden administrativo; después de él vienen las prefecturas, subprefectura y los ayuntamientos, que son el último grado del orden administrativo (Bonnin, 2016: 170).

El código administrativo se constituye de dos elementos: una parte orgánica y la otra que señala las obligaciones sobre las personas, las cosas relacionadas con el orden público, los recursos de defensa de las personas y la propiedad ante procedimientos de la autoridad.

Por ser la esencia de trabajo del parisino, se enlistan algunos de los principios generales en administración, a saber:

La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte; es el gobierno en su acción pormenorizada. Su carácter es la acción.

La ley administrativa es la que estatuye sobre el ciudadano, como miembro del Estado, para su persona y sobre la propiedad como elemento de la riqueza pública; obliga hasta el extranjero que reside en el imperio.

En Administración, la aplicación de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.

La aplicación de las leyes es propia de los prefectos, subprefectos y alcaldes, y el examen del juicio de los diversos consejos establecidos por la ley.

Los agentes administrativos son los encargados del gobierno para la aplicación de las leyes bajo la vigilancia del Ministro del Interior.

Los prefectos son independientes los unos de los otros; no pueden corresponder entre ellos para asuntos generales.

Las funciones administrativas son por su naturaleza temporales y revocables.

A cada instante de su vida, el ciudadano está sujeto a la acción de la administración.

No es posible, por medio de convenios particulares, ir en contra de lo que tiene importancia para el orden público, pues sería oponerse a lo que constituye la seguridad pública e individual.

La acción está en la fuerza, y la fuerza radica en la unidad.

Del principio de la unidad se deriva como consecuencia fundamental que el Emperador, como gobierno, debe designar todas las funciones administrativas que se basan en esa unidad.

Administrar es obra de uno solo, es atribución particular y exclusiva del prefecto. Juzgar es obra de muchos; la ley defiere el juicio al Consejo de Prefectura.

Los Consejos de Prefectura no puede informar de las órdenes gubernativas, ni los prefectos reformar las actas de los Consejos de Prefecturas; pero los prefectos y los consejos pueden reformar o modificar sus actos personales.

Las diputaciones provinciales de Departamento de distrito y municipales tienen un carácter de vigilancia para la audición de las cuentas de los prefectos, subprefectos y alcaldes.

Las diputaciones provinciales y de distrito tienen un carácter de representación para la emisión de su opinión sobre las necesidades de sus respectivos distritos.

Ningún ciudadano puede ejercer ni concursar para el ejercicio de una autoridad encargada de la vigilancia de las funciones que ejerce en otra calidad.



Las administraciones locales no pueden ser perturbadas en el ejercicio de sus funciones por ningún acto del Poder Judicial.

Los agentes del gobierno, salvo los ministros, no pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones, más que en virtud de una decisión del Consejo de Estado.

Cuando el Poder Judicial se inmiscuye en la administración al tomar conocimiento de un hecho o de un acto administrativo, o de un delito cometido por un funcionario administrador respecto de sus funciones, el prefecto y el Consejo de Prefectura, pero sobre todo el prefecto, deben protestar contra la empresa ilegal de la autoridad judicial, e iniciar una controversia.

El Consejo de Estado falla sobre las controversias que pueden surgir entre la administración y los tribunales.

El Consejo de Estado tiene competencia en los asuntos de alta policía administrativa cuando le son remitidos por el emperador y cuando el emperador consideró conveniente hacer examinar por su Consejo la conducta de algún funcionario inculgado.

Los medios coercitivos que dependen del prefecto son:

1. Las advertencias a los alcaldes subordinados a él de conformarse a las órdenes e instrucciones que les fueron dadas.
2. El llamamiento para advertirle que pone en peligro la cosa pública.

Los prefectos, subprefectos y alcaldes no pueden, a razón de las actas que firmaron en calidad de administradores, ser citados ante la justicia fuera de su circunscripción, ya sea para reconocer su firma o para hacer las veces de testigos.

No pueden cambiar el destino ni el modo de pago prescrito por las instrucciones del ministro de finanzas o del tesoro público.

La fijación del presunto gasto de los municipios no puede, en ningún caso, exceder del monto del ingreso también presunto.

Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos ni reglamentos ni proclamas; llevan el nombre de decisiones.

La ley prohíbe a los prefectos, subprefectos y alcaldes, responder a las peticiones o intenciones redactadas bajo la denominación de un estado o profesión.

Los ciudadanos que asisten a las asambleas de los cuerpos constituidos han de permanecer descubiertos, en respeto y silencio (Bonnin, 2016: 174-176).

En adición a los anteriores fundamentos de la actuación de la administración, transcribo algunos pasajes que dejan constancia de la importancia vital de la Administración Pública en las ciudades y con los ciudadanos a quienes sirve:

El juez puede no celebrar sesión cuando no hay pleito entre los particulares, cuando no recurren a la justicia para zanjarlos o cuando no hay infracción a las leyes o delitos por castigar. Pero el administrador está siempre activo y vigilante, porque sus funciones interesan al orden público, que es de todo momento. Ya no es de él, por así decirlo; cada uno de esos momentos pertenece a los ciudadanos de la autoridad que se le confía. Sus reacciones con los administrados son de todos los días y de todos los momentos. Todo lo que atañe a la seguridad individual y común, la prosperidad pública, como las personas, impuestos, los reclutamientos militares, la agricultura, la industria, el comercio, la población, los auxilios y obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad, la salud, la policía, hasta los descansos, son de su competencia. Sobre él descansa la seguridad de cada uno. De su administración nacerán las razones que harán amar los ciudadanos el gobierno bajo el que viven. Las funciones detalladas de administrador son las primeras y las más importantes después de las del estadista. Agente del gobierno, encargado de su confianza, responsable hacia él y hacia el Estado de la parte del poder que le fue confiado, más cerca de los administrados, que el gobierno es el órgano intermediario de su voluntad como garante de su prudencia. Situado entre el estadista y el juez, participa de ambos, pues por la naturaleza de sus funciones se relaciona con el gobierno y con su justicia.

La fuerza pública, la riqueza natural, la opinión pública, y todo aquello que el hombre aprecia más como miembro del Estado dependen, pues, de la bondad de la administración.

La administración es la cadena que une todas las partes del Estado y las pone en relación con el gobierno. La justicia es el ojo vigilante que impide que los eslabones se rompan corrigiendo los vicios y reprimiendo los abusos (Bonnin, 2016: 183).

Se percibe en Bonnin un enorme énfasis en la naturaleza objeto y quehacer de la Administración Pública, en separar esa línea delgada resultante de la justicia; pero la misión de la institución estatal y/o ciudadana es cubrir el escenario de vida del individuo en lo particular como en lo común. Empero, conviene hacer un descanso y observar esa línea divisoria que se reitera en la alusión siguiente:

La administración tiene sobre todo un carácter muy distinto del de la justicia. Esta tiene por objeto castigar los delitos; la administración, prevenirlos: de ahí la división de la policía en policía administrativa y policía judicial. Una y otra cooperan en la tranquilidad y la seguridad pública, pero con la notable diferencia que mientras mejor sepa la administración prevenir los delitos, menos la justicia tendrá que castigar. Todo depende entonces principalmente de la administración, pues importa todavía más prevenir las faltas que los hombres pueden cometer que

aplicar en una justa proporción las penas a esas faltas. Y tal vez es menos aun por la bondad de las leyes penales, y por medio de leyes precisas, que por principios fijos en administración, y que constituyen su moral, como la administración sabe oponer su administración vigilante a las pasiones de los hombres, y detener el mal intencional justo en el momento en que se va a dar.

Desde la vigilancia de la policía sobre la limpieza de las calles hasta el movimiento y dirección de los ejércitos de tierra y mar, así como las concepciones del talento en las relaciones políticas y comerciales de las naciones, todo es administración.

Es sobre todo de la bondad de la administración de donde resultan la prosperidad pública y la seguridad individual; pues situada entre el gobierno y los ciudadanos y reglamentando las relaciones de éstos con el Estado, su acción abarca todos los instantes de la vida del hombre, porque dirige sus actos y sus voluntades (Bonnin, 2016: 184).

Recordamos con Von Justi y Stein la relevancia estratégica que le dan a la ley como aspiración social del individuo y como cimiento del buen gobierno, y en Bonnin coincide el papel sobresaliente del ordenamiento legal y reglamentario al grado que afirma: “Sólo la ley puede formar al hombre público, guiarlo en sus funciones; y ser para los ciudadanos, la prenda de su probidad y de sus capacidades”.

Es de la ley misma de donde se ha de esperar todo bien que la administración puede prometer, ya que es el regulador de los ciudadanos, como lo es de quienes están a cargo del poder.

### *Estructura, organización y funcionamiento del gobierno y la administración pública*

El apartado más atractivo y atrayente del código administrativo para mí de Charles Jean Bonnin, en el que atañe al gobierno y a la Administración Pública, temas que Von Justin y Stein desarrollan pero no con la extensión, precisión y visión política del creador mediterráneo.

Vale como método definir las cualidades de ambas categorías de conocimiento para valorar su esencia, en qué contrastan, y la resultante en sus relaciones e influencia recíproca.

El gobierno atesora los atributos siguientes:

- El gobierno es la administración suprema del Estado.
- Es el alma que da vida al cuerpo político.
- Es el puente entre el Estado y administración.

- Está instituido para la gestión de los asuntos públicos, la totalidad de su autoridad es de dirección y de vigilancia; su poder es enteramente de acción.

*La administración concentra su contenido y su movimiento en:*

- Es la división de la acción del gobierno en todo el territorio.
- Es la aplicadora directa del ordenamiento jurídico y legal del Estado.
  - La administración se divide en: Administración Pública y administraciones especiales. A la primera se le da el calificativo de pública; como resultado de la administración general del Estado, es que pone su relación a los ciudadanos con la seriedad. Las segundas son especiales, porque son ramas de la Administración Pública creadas para la seguridad y la prontitud en la aplicación de leyes.

*Relaciones y reciprocidades:*

- Son entes inseparables, uno piensa –el gobierno– y el otro actúa –administración.
- El gobierno es por sí mismo más dirigente y vigilante que activo. En él se genera la decisión.
- El gobierno tiene dos órganos; por medio de ellos aplica la ley: son la administración y la justicia, de ahí el principio fundamental: administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.

Es menester precisar que el gobierno no está instituido para ser juez, sino para velar porque la ley, que sólo debe ser juzgada ante las particulares, sea aplicada.

La organización del Estado se integra por tres instituciones públicas: gobierno, administración y justicia.

La autoridad administrativa tiene como estructura organizativa los actores siguientes:

1. El ministro.
2. El prefecto.
3. El subprefecto.
4. El alcalde.

El prefecto y el alcalde son los dos agentes de mayor peso en la administración y el gobierno; son los responsables de dar movimiento a la maquinaria gubernamental. Existen órganos independientes de la labor administrativa que dan consejo y existen juicios; por tanto, no son agentes sino consejeros.

La ley francesa ubica consejos a nivel del prefecto (Consejo de Prefectura), como existe otro Consejo de Estado a nivel del gobierno. Para Bonnin, como corolario, es el espíritu el que domina su funcionamiento, que guía e ilumina su conducta.

## **Bibliografía**

- Bobbio, N.; Mateucci, N. y Paquino, G. (1995), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores.
- Bonnin, C. J. (2013), *Principios de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Held, D. (2007), *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, tercera edición.
- Von Justi, J. E. (1996), *Ciencia del Estado*, México, INAP.
- Von Stein, L. (2016), *Tratado de teoría de la administración y Derecho Administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica.



# La desaparición forzada como fenómeno administrativo

## *The disappearance forced as administrative phenomenon*

Monica Naime S. Henkel\*

*Creo que con el tiempo mereceremos no tener gobiernos.*

JORGE LUIS BORGES

### Resumen

La desaparición forzada es tema crucial de la agenda pública. La Administración Pública proporciona elementos para el análisis de la desaparición, con lo cual se está en condiciones de establecer un marco de prevención adecuado. Una aproximación desde la Administración Pública permite dilucidar sobre las causas, formas de operar y maneras de combatir dichas conductas. La autora enfatiza dos aspectos: conforme a la definición del tipo penal, los servidores públicos son responsables de cometer estas conductas. Por ello, analizar el comportamiento ético de los administradores públicos resulta relevante. Segundo, los responsables de la desaparición forzada son todos aquellos que participan en la misma: desde el agente del Estado que da la instrucción, el policía que realiza la detención, hasta el particular que omite información a la autoridad sobre el paradero del desaparecido. Por ello propone el análisis de redes.

**Palabras clave:** Desaparición forzada, Administración Pública, conductas de los servidores públicos, *ethos*, redes

### Abstract

Enforced disappearance is crucial issue on the public agenda. Public administration, provides elements for the analysis of the disappearance, therefore, is able to establish a proper framework for prevention. An approach from public administration allows to elucidate on the causes, modus operandi and ways to combat such conducts. The author emphasizes two aspects: the definition of the criminal type, public servants are responsible for committing such acts. Therefore analyse the ethical behaviour of public administrators is relevant and second, all those who participate in it are responsible for the enforced disappearance: from the agent of the State giving the instruction, the police officer who made the arrest, until the individual who omit to give information to the authorities about the whereabouts of the missing person. For this, the autor proposes the analysis of networks

**Key words:** Enforced disappearance, Public Administration, conduct of public servants, *ethos*, networks

---

\* Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, profesora del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de Acatlán.

## Introducción

La desaparición forzada es un tema central de la agenda pública mexicana desde septiembre de 2014. Ésta se ha configurado como un atentado en contra de una de las funciones fundamentales del Estado moderno: garantizar la seguridad y el derecho a la vida de las personas (Arbeláez Herrera, 2009).

La desaparición de cuarenta y tres normalistas de Ayotzinapa, en la región del municipio de Iguala, Guerrero, evidenció tanto la falta de capacidad institucional, la inadecuada regulación en la materia, así como la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, lo que aumenta la desconfianza hacia las instancias de seguridad, tanto de la Federación como de las entidades federativas y municipios (Sáenz Rodríguez, 2011). Desde entonces, ninguna acción para su prevención ha sido implementada. Aún más, el número de desapariciones ha ido en aumento como consecuencia de la estrategia de militarización y la situación de violencia vivida en muchas regiones del país.

Parte de la omisión en la prevención es atribuible a la falta de comprensión del fenómeno, debido a la ausencia de datos confiables respecto de su alcance, causas, frecuencia y localización, que permitan dimensionarlo adecuadamente (Velasco Yáñez, 2015).

La base de datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas reporta a octubre de 2016, la cantidad de 966 personas extraviadas o desaparecidas en el fuero federal y 28,937 del fuero común (entidades federativas), con lo que el total a nivel nacional asciende a 29,903 personas cuyo paradero es desconocido (Secretariado Ejecutivo, 2016). Dichos datos han sido cuestionados por autoridades internacionales, así como por organizaciones de la sociedad civil, por los criterios discrecionales de ingreso a dicho registro, que no reflejan el total de reportes de desaparición realizados, sino aquellas investigaciones de delitos que han llevado a cabo las procuradurías.

La Administración Pública, como aproximación al estudio de los elementos constitutivos del gobierno, proporciona parámetros para el análisis de la desaparición, para de este modo estar en condiciones de establecer un marco de prevención adecuado.

Al respecto, es posible plantear diversas interrogantes: ¿qué perspectivas brinda la Administración Pública para comprender la desaparición forzada? ¿Cuáles han sido los debates centrales que permiten explicar el fenómeno? ¿Hacia dónde debe ir la investigación en la materia?

El presente ensayo intenta responder a estos cuestionamientos. Para ello, estará estructurado en tres secciones: primero, la definición del problema de desaparición



forzada como fenómeno administrativo; segundo, las perspectivas de la Administración Pública que resultan útiles para comprender el problema; finalmente, un apartado de conclusiones para estudios posteriores. Cabe aclarar que el propósito no es realizar una revisión exhaustiva de la literatura, sino identificar el panorama intelectual que permita desarrollar posteriores investigaciones.

## **I. Vínculos entre la desaparición forzada y la Administración Pública**

La desaparición forzada es el delito que comienza con el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad, realizado por agentes del Estado o por personas que actúan con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento del paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley (*Convención Interamericana*, 1994, artículo 2).

La desaparición forzada constituye un problema de la Administración Pública, al ser sus miembros los que la realizan y, además, a quienes les corresponde implementar las acciones para prevenirla.

La comunidad académica ha estudiado este problema sobre todo desde una perspectiva jurídica y de derechos humanos, al considerar que una mejor regulación desalentará la comisión de este tipo de delitos (Ambos, 2009; Paust, 2009; González, 2010; Galain, 2012). Sin embargo, al día de hoy no existe literatura administrativa en la materia.

A pesar de la falta de literatura administrativa en la materia, existen dos elementos de la definición convencional de desaparición forzada sobre los cuales la aproximación desde la Administración Pública puede incidir.

Primero, conforme a la definición del tipo penal, los servidores públicos son responsables de cometer estas conductas. Por ello, analizar el comportamiento ético de los administradores públicos resulta relevante y oportuno a efecto de dilucidar sobre las causas de la desaparición forzada.

Segundo, los responsables de la desaparición forzada son todos aquellos que participan en la misma: desde el agente del Estado que da la instrucción, el policía que realiza la detención, hasta el particular que omite dar información a la autoridad sobre el paradero del desaparecido. De este modo, el análisis de redes también proporciona una perspectiva útil para la comprensión del fenómeno.

## II. Perspectivas administrativas sobre la desaparición forzada

La presente sección discute las dos perspectivas administrativas que pueden permitir un mejor entendimiento de la desaparición forzada en México, en dos apartados: por un lado, el análisis de la ética de los administradores públicos y, por otro, el análisis de redes.

### A. La ética de los administradores públicos

A efecto de clarificar la exposición, el apartado estará subdividido conforme al análisis de los tres conceptos principales: el *ethos* del gobierno, la maldad administrativa y su vínculo con la desaparición.

#### *El ethos del gobierno*

El problema del comportamiento ético de los administradores públicos ha sido central en la comunidad académica de la Administración Pública en los últimos cincuenta años. El escándalo de *Watergate* fue el evento catalizador en la materia. Pero la discusión sobre la responsabilidad ética de los servidores públicos no es nueva. Ya Weber (1922/1983) establecía que los burócratas están caracterizados por un *ethos* particular, una vocación y compromiso ético. Adicionalmente, la impersonalidad de la burocracia hace que la lealtad del burócrata no sea a las personas, sino a un propósito igualmente impersonal: la organización misma.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el tema de la ética en la burocracia fue central: tener como valor supremo la eficiencia y obediencia en el aparato administrativo genera horrores, por lo que es necesario operar con ética (Milgram, 1973/1980). La banalidad del mal (Arendt, 1958/2005) es una dimensión de los asuntos públicos.

La discusión deriva de la distinción entre el *ethos* burocrático y el *ethos* democrático, la cual está directamente relacionada con la dicotomía entre política y administración. Robert Goss (1996) caracteriza al *ethos* burocrático mediante la rendición de cuentas, la competencia, la imparcialidad y la predicción, mientras que el *ethos* democrático está dirigido hacia los derechos individuales, el interés público y la compasión. Su estudio demuestra que en la práctica, el *ethos* burocrático es más importante, tanto para los burócratas como para el público. Casi de manera instintiva es posible afirmar que operar por el *ethos* democrático por

encima del *ethos* burocrático permitiría evitar el abuso y obediencia perversa por parte de la autoridad (DuGay, 2011).

Sin embargo, aun partiendo del supuesto de la preeminencia del *ethos* democrático sobre el burocrático, no hay consenso en la literatura sobre el valor que debe promover la administración pública (Zanetti, 2004; Koven, 2011; Svara, 2014; Uhr, 2015). Frederickson (1971) propone como valor central la igualdad social, mientras que Wamsley (1990) y Denhardt (2007) proponen el interés público como centro de la ética profesional. Rohr (en Cooper, 2001) establece un doble valor en la ética administrativa: la separación de poderes y los derechos humanos. Jordan (2014) sugiere a la solidaridad como valor central. Todos estos autores niegan la dicotomía administración-política, y reconocen la relevancia de una ética profesional.

Es importante considerar que los fundamentos para la creación de un Estado en ningún momento consagran la eficiencia como fin último. A lo largo de la historia intelectual de la Administración Pública, y a partir de la dicotomía artificial entre política y administración, los estudios de Administración Pública han dado preeminencia a la eficiencia. En algún momento de la historia, a partir de la idea de progreso, la racionalidad científica y el deseo de control, se volvieron las guías para la organización política y social (Moreno-Riano, 2001). Es estéril realizar una búsqueda en las obras de Platón, Aristóteles e incluso en los autores de la Ilustración (Voltaire, Rousseau, Montesquieu, Locke o Hume) que sostengan que la eficiencia es más importante que la libertad, la igualdad o la democracia.

### *La maldad administrativa*

Una de las obras que más ha contribuido a la discusión sobre la ética pública es la de Adams y Balfour (1998). Para ellos, a diferencia de los autores referidos en el apartado anterior, que defienden la particularidad del *ethos* del gobierno, la ética profesional gubernamental no es suficiente para evitar la maldad administrativa. Esto, debido a que el administrador que expresa su inconformidad pero no logra cambiar la decisión que combate, se enfrenta a una disyuntiva: salir de la organización o permanecer en ella e internalizar sus valores para legitimar la autoridad de quien da la instrucción

Adams y Balfour (1998) proponen el concepto de *maldad administrativa* para describir las situaciones en las que el funcionario realiza actos de maldad sin siquiera percatarse de que están haciendo algo malo. La racionalidad técnica elimina las consideraciones éticas de la toma de decisión y demoraliza la burocracia (Russell

y Gregory, 2005; Adams y Balfour, 2007; Adams, 2011). Esto provoca que el servidor público pueda actuar de manera apropiada conforme al rol organizacional que les corresponde, pero generando una maldad administrativa. El resultado es una tendencia no intencional a la deshumanización en el comportamiento administrativo. Así, es posible tener un gobierno eficiente pero administradores criminalmente estúpidos (Moreno-Riano, 2001) o moralmente invertidos (Adams y Balfour, 1998; Adams, Balfour y Reed, 2006).

### *La degeneración del ethos en la Administración Pública*

Frederickson reconoce que el análisis práctico del comportamiento ético está muy poco estudiado (en Cooper, 2001). Esto resulta natural, ya que las discusiones éticas generalmente se centran en discusiones filosóficas, en estándares y valores deseables, mientras que las de administración refieren a prácticas concretas, a su aplicación. Lo cierto es que un comportamiento ético genera confianza en el gobierno, lo que a su vez da origen y fortalece el servicio público (Menzel, 2010).

La literatura sobre análisis empírico del comportamiento ético está centrada en temas como la corrupción o el conflicto de intereses (Cox III, 2009; Menzel, 2010). Pero la desaparición forzada difiere de estos temas, ya que es un comportamiento administrativo *suicida*. La causa de existencia del Estado por excelencia: la provisión de seguridad, es atacada no ya por la sociedad que gobierna, sino por el Estado mismo. Por lo tanto, el análisis refiere a la supervivencia del Estado mismo. No se trata de cambiar el comportamiento del funcionario para el beneficio de la sociedad, sino para el beneficio del Estado.

La Administración Pública permite dilucidar sobre las causas de la desaparición forzada. Parecería que la atención a las instrucciones del superior jerárquico prevalece sobre la atención al interés público, derechos humanos, constitución, y cualquier otro valor ético que se pretenda defender. Sería entonces relevante estudiar las limitaciones al *ethos* burocrático: en su extremo, la prevalencia de la jerarquía deriva en un atentado contra la burocracia, por la burocracia.

### *Análisis de redes*

A diferencia de la discusión sobre ética y Administración Pública, el análisis de redes es menos diverso, sin por ello ser menos complejo. El uso de redes como técnica para estudiar la relación en y entre organizaciones tiene una gran capacidad

descriptiva, lo cual resulta de utilidad para la Administración Pública (Milward y Provan, 1998; Ramírez de la Cruz, 2016). Esto, debido a dos factores: primero, la falta de una definición taxativa de red, más que una debilidad, es una fortaleza. Esto permite “operacionalizar múltiples conceptos y estudiar muy diversos fenómenos sociales” (Ramírez de la Cruz, 2016: 30). Segundo, más que analizar los atributos individuales y su incidencia en la provisión de bienes públicos, la unidad de análisis de la perspectiva de redes es la relación entre entidades. Esto permite transitar del análisis micro al análisis macro de manera parsimoniosa.

Gran parte de la literatura sobre redes explica la provisión de bienes públicos de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad, como mecanismo de gobernanza. En la última década ha sido propuesta la distinción entre redes iluminadas y redes oscuras, con base en la finalidad de la red. Las redes oscuras son aquellas con una finalidad ilegal que operan de manera encubierta (Raab y Milward, 2003; Milward y Raab, 2006). Las redes oscuras presentan problemas para las organizaciones que tratan de combatirlas, por lo que entender su estructura, operación y desempeño es esencial para erradicarlas (Roberts y Everton, 2011).

Si bien Raab y Milward (2003) reconocen que es posible una interpenetración entre redes legales e ilegales, lo cierto es que la literatura coloca a las redes iluminadas y a las redes oscuras como dos extremos que nunca se tocan. Hejnova (2010), en un intento por superar esta dicotomía, propone clasificar las redes por sus objetivos (políticos o apolíticos) y por el ambiente en el que residen (tolerante u hostil). La literatura sobre redes oscuras está enfocada a problemas como corrupción, terrorismo, tráfico de drogas, delincuencia organizada (Choi, 2007; Raab y Milward, 2003; Roberts y Everton, 2011; Bakker, Raab y Milward, 2012).

En la desaparición forzada, diversas instituciones de los tres órdenes de gobierno (policiales, de procuración de justicia, de derechos humanos, etcétera) son las responsables de prevenirla, pero simultáneamente son ellas quienes participan en su comisión, conjuntamente con una cadena de relaciones que incluye a políticos, militares y delincuentes organizados, tanto a nivel federal, estatal y local. El fenómeno puede entonces ser descrito como una superposición de redes iluminadas y oscuras. Las redes de desaparición forzada son una zona gris: se trata de organizaciones legales superpuestas con organizaciones ilegales, cuya finalidad puede ser tanto política como económica (apolítica).

Provan y Milward (2001) establecen parámetros para medir la efectividad de una red legal, iluminada. Es posible afirmar con un razonamiento análogo que la red de desaparición forzada es altamente efectiva, en cuanto a que provee el servicio de desaparición de manera eficaz y sin posibilidad de ser sancionado. La

red cumple su finalidad. Esto la hace efectiva, y por lo tanto resistente (Provan y Kenis, 2008; Bakker, Raab y Milward, 2012).

## Conclusiones

Las consideraciones anteriores pretenden ofrecer un panorama sobre los enfoques de la Administración Pública que resultan útiles para comprender el fenómeno de la desaparición forzada. Si bien no existen trabajos en la materia que expresamente traten este fenómeno, una aproximación desde la Administración Pública permite dilucidar sobre las causas, formas de operar y formas de combatir dichas conductas. En consecuencia, el ensayo ha permitido detectar dos enfoques y áreas de oportunidad para profundizar en el análisis.

Primero, la discusión sobre ética administrativa está centrada en las ventajas y desventajas de la ética burocrática frente a la ética democrática. Sin embargo, el contexto mexicano parece superar esta discusión: la aplicación de la ética burocrática en su extremo parece derivar en comportamientos burocráticos suicidas que atentan contra la supervivencia del Estado. Esto constituye una auténtica anomalía dentro del paradigma de la burocracia weberiana.

Segundo, el análisis de redes permite comprender las relaciones para la comisión del delito. Pero la literatura no ha explorado la superposición de redes iluminadas y oscuras, como es el caso de la desaparición forzada.

No cabe duda que para comprender el fenómeno de la desaparición, y por lo tanto, contribuir a su prevención, es necesario romper fronteras: lo público y lo privado; el Estado y la sociedad; la política y la administración; la democracia y la burocracia. Romper las dicotomías tradicionales resulta intelectualmente incómodo, pero necesario, para que la desaparición forzada no dañe aún más el tejido social y la vida institucional y democrática del país.

## Fuentes

- Adams, G. B. (2011), "The Problem of Administrative Evil in a Culture of Technical Rationality", *Public Integrity*, 13(3), pp. 275-286.
- Adams, G. B. & Balfour, D. L. (1998), *Unmasking Administrative Evil. Unmasking Administrative Evil*, Thousand Oaks, California, SAGE Publications, Inc.
- Adams, G. B. & Balfour, D. L. (2007), "Leadership. Administrative Evil and the Ethics of Incompetence. Lessons from Katrina and Iraq", *Leading the Future of the Public*

- Sector. The Third Transatlantic Dialogue*, Delaware, USA, University of Delaware, Newark, pp. 1-22.
- Adams, Guy B., Danny L. Balfour & G. E. Reed (2006), "Abu Ghraib, Administrative Evil and Moral Inversion. The Value of "Putting Cruelty First", *Public Administration Review*, 66(5), pp. 680–693.
- Ambos K. (2009), *Desaparición forzada de personas: análisis comparado e internacional*, Colombia, Temis.
- Arbeláz Herrera, A. (2009), "La noción de seguridad en Thomas Hobbes", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 39, núm. 110, pp. 97-124.
- Arendt, H. (1958/2005), *La condición humana*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Bakker, René M.; Raab, Jörg; Milward, H. B. (2012), "A Preliminary Theory of Dark Network Resilience", *Journal of Policy Analysis and Management*, 31(1), pp. 33-62.
- Choi, J. W. (2007), "Governance structure and administrative corruption in Japan. An organizational network approach", *Public Administration Review*, 67(5), pp. 930–942.
- Cooper, T. L. (ed.) (2001), *Handbook of Administrative History*, New York, Marcel Dekker, Inc., second edition.
- Cox III, R. W. (ed.). (2009), *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases. Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*, New York, M.E. Sharpe.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007), *New public service. Serving, not Steering*. New York, M.E. Sharpe.
- Du Gay, P. (2011), "Without regard to persons: problems of involvement and attachment in post-bureaucratic public management", en S. Clegg *et al.*, *Managing modernity, beyond bureaucracy?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 11-29.
- Everton, S. F. (2005), *Tracking, Destabilizing and Disrupting Dark Networks with Social Networks Analysis*.
- Frederickson, G. (1971), "Hacia una nueva administración pública", en F. E. Marini (ed.), *Towards a NeoPublic Administration. The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, pp. 645-668.
- Galain, P. (2012), "El tipo penal de desaparición forzada de personas como caso aislado", *Iter Criminis*, núm. 5, pp. 39-72.
- González, J. (2010), "Impunidad en materia de desaparición forzada en México", *Defensor*, núm. 8, pp. 10-13.
- Goss, R.P. (1996), "A distinct public administration ethics?", *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 6, núm. 4.
- Hejnova, P. (2010), "Beyond dark and bright. Towards a more holistic understanding of inter-group networks", *Public Administration*, 88 (3), pp. 741–763.
- Jordan, S. R. (2014), "Solidarity, Political Theory, and the Place of Social Benefits in Administrative Ethics", *Administrative Theory & Praxis*, 36 (3), pp. 414–421.
- Koven, S. G. (2011), "Revisiting Administrative Evil", *Public Integrity*, 14 (1), pp. 85–92.

- Menzel, D. C. (2010), *Ethics Moments in Government: Cases and Controversies*, Boca Raton, CRC Press.
- Milgram, S. (1973/1980), *Obediencia a la autoridad: un punto de vista experimental*, Bilbao, Desclee de Brouwer.
- Milward, H. B. & K. G. Provan (1998), "Measuring Network Structure", *Public Administration*, 76 (Summer), pp. 387-407.
- Milward, H. B. & K. G. Provan, K. G. (2000), "Governing the Hollow State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pp. 359-380.
- Milward, H.B. & Raab, J. (2006), "Dark Networks as Organizational Problems. Elements of a Theory", *International Public Management Journal*, vol. 9, núm. 3.
- Moreno-Riano, G. (2001), "The etiology of administrative evil. Eric Voegelin and the unconsciousness of modernity", *American Review of Public Administration*, 31 (3), pp. 296-312.
- O'Toole Jr., L. J. (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57 (1), pp. 45-52.
- Organización de Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*.
- Paust, J. (2009), *Civil Liability of Bush, Cheney et al., for Torture, Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment and Forced Disappearance*: 42 Case W. Res. J. Int'l L. 359.
- Provan, K. G. & H. B. Milward (2001), "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks", *Public Administration Review*, 61 (4), pp. 414-423.
- Provan, K. T. & P. Kenis (2008), "Modes of Network Governance. Structure, Management, and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), pp. 229-252.
- Raab, J., & H. B. Milward, (2003), "Dark Networks as Problems", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), pp. 413-439.
- Ramírez de la Cruz, E. E. (2016), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y políticas públicas: aproximaciones y casos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Roberts, N. & Everton, S. F. (2011), "Strategies for Combating Dark Networks", *Journal of Social Structure*, vol. 12, núm. 2.
- Russell, N. & R. Gregory (2005), "Making the Undoable Doable: Milgram, the Holocaust, and Modern Government", *The American Review of Public Administration*, 35 (4), pp. 327-349.
- Sáenz Rodríguez, D. (2011), "La desaparición forzada de personas y su perspectiva jurídica en derechos humanos como delito pluriofensivo: derechos de las víctimas y su respaldo político", *Revista Principia Iuris*, núm. 16, 2011-2, pp. 289-305.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016), *Consulta Pública del Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas*, Disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>



- Svara, J. H. (2014), "Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration", *Public Administration Review*, 74 (5), pp. 561-569.
- Terry, L. D. (1998), "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58 (3), pp. 194-200.
- Uhr, J. (2015), *Prudential Public Leadership. Promoting Ethics in Public Policy and Administration*, New York, Palgrave Macmillan.
- Velasco Yáñez, D. (2015), "Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Grandes tragedias y grandes alianzas estratégicas", *Xipe Totek*, Revista trimestral del Departamento de Filosofía y Humanidades ITESO, vol. 24, núm. 95, pp. 299-319.
- Wamsley, G. L. et al. (1990), *Refounding public administration*, Newbury Park, California, SAGE Publications, Inc.
- Weber, M. (1922/1983), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zanetti, L. A. (2004), "Repositioning the Ethical Imperative. Critical Theory Recht, and Tempered Radicals in Public Service", *The American Review of Public Administration*, 34 (2), pp. 134-150.



# La publicidad oficial de la Presidencia de la República

## *The oficial advertising of the Presidency of the Republic*

David Alonso Figueroa Hernández\*

### Resumen

México, como toda nación democrática, posee una estructura gubernamental que entre sus funciones está la de informar a la sociedad sobre cada una de las estrategias de gobierno mediante técnicas de comunicación y publicidad en medios masivos.

En este sentido, la sociedad es “bombardeada” con mensajes y muchas veces los gastos resultan onerosos y los estudios de efectividad inexistentes. Por ello, los tiempos oficiales son una táctica obsoleta de posicionamiento, pero que permiten a la publicidad gubernamental acercarse a la sociedad.

**Palabras clave:** Comunicación Política, Publicidad oficial, Transparencia, Tiempos Oficiales.

### Abstract

Mexico, like any democratic nation, has a governmental structure which, among its functions, is to inform society about each of the strategies of government through communication techniques and mass media advertising. In this sense, as society is ‘bombardeado’ with messages and often expenses are expensive and studies of effectiveness are nonexistent; for this reason, *official times* are an outdated positioning tactic that allows government advertising to approach society.

**Key words:** Political Communication; Official advertising; Transparency; Official Times.

## Introducción

En nuestro país, las instituciones de gobierno (oficiales o gubernamentales) que constituyen la Administración Pública sea federal, estatal o municipal, resultan un entramado administrativo muy complejo en el que, muchas veces, su accionar es dudoso ante los ojos de la sociedad. Por ende, es necesario instrumentar una serie de estrategias que posibiliten una percepción positiva ante los ciudadanos.

En la comunicación política existen diversas aristas que permiten una retroalimentación de mensajes entre el gobierno y los ciudadanos. En este sentido, la comunicación política resulta en “un intercambio dialógico de mensajes, programas

---

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

y acciones entre gobernantes y gobernados con el fin de alcanzar o de preservar el poder público” (Vázquez, 1998: 9).

Debido a lo anterior, la comunicación política se clarifica en la técnica conocida como publicidad política, entendida como

un conjunto de técnicas específicas y medios de comunicación social que tienen como objeto dar a conocer un programa electoral, un perfil de un candidato, o una serie de ventajas de un partido político, con el fin de convencer ideológicamente y captar el voto del electorado, en un mercado político. Es una técnica de *marketing* que parte de los resultados de la investigación del mercado electoral (Barranco F.C., 1993: 121) y de la cual se deriva la publicidad ya sea política (en tiempos electorales) u oficial (cuando se es gobierno).

Tomando en cuenta las cualidades que expresa en sus palabras el Dr. Valdez Zepeda, donde no sólo abordan las particularidades de la imagen personal sino que va más allá; es decir, para él la imagen pública también resulta en un poderoso instrumento con una percepción –sea positiva o negativa– que puede ser modificada en cualquier instante. Así, él refiere:

Toda imagen es pública en la medida en que es producto de la percepción que otro individuo tiene de nosotros; por tanto, no puede haber imagen privada, aunque sí auto imagen. Es decir, al ser producto de la interrelación social, la imagen siempre será pública. La imagen es, además, dinámica, relativa y obligatoria. Es dinámica porque está en constante cambio, evoluciona, y una vez formada, puede deteriorarse. Ganarse una buena imagen es asunto de años, perderla es cuestión de minutos. Es relativa porque cada receptor percibe de manera distinta al emisor, en dependencia de su experiencia, conocimiento, capacidad y emotividad. Es obligatoria porque, como seres gregarios que vivimos en sociedad, somos sujetos de percepción por parte de otros (Valdez, 2004: 95).

En este marco, la imagen pública traducida en la publicidad que denominamos “oficial”, se expresa en la multiplicidad de mensajes por parte de las instituciones en aras de difundir sus estrategias y programas de gobierno.

Esta última técnica en nuestro país ha sido muy recurrida en los últimos sexenios presidenciales, principalmente a partir del año 2000 con el Presidente Vicente Fox. Actualmente, en 2017, la publicidad oficial no sólo ha sido utilizada como una herramienta para llegar a los diversos círculos ciudadanos, formadores de opinión pública y académicos, sino que en ocasiones pareciera que suplanta al mensaje político y al discurso argumentativo.

Sin embargo, todo gobierno posee una distintiva forma de comunicarse. Para el uruguayo Daniel Eskibel (Fundador de *Maquiavelo & Freud*, referencia mundial en español en psicología política. Psicólogo, consultor político, docente y escritor, <http://maquiaveloyfreud.com/libros-biblioteca/>), se identifican los siguientes pilares fundacionales de un gobierno en materia de comunicación:

1. Información.
2. Publicidad.
3. Identidad corporativa.
4. Relaciones con la comunidad.
5. Comunicación interna.

En estas categorías, resulta interesante, pero lógico al mismo tiempo, que la publicidad ocupe el segundo lugar sólo después de la Información (este último, núcleo central sobre la que gira todo gobierno o toda acción gubernamental). Sin embargo, la publicidad se posiciona por encima del resto debido a la trascendencia que tiene: primero, al mostrarse ante un número importante de personas de forma masiva; segundo, porque puede orquestar un mensaje sólido, directo y simple; tercero, su costo puede estar justificado siempre que sea efectiva, rápida y repetitiva del mensaje.

En esta dinámica y ante el devenir mundial que resulta cada vez más difícil para el diálogo y la negociación, es que la publicidad oficial resulta imprescindible, sobre todo en los medios de información como la radio y la televisión. No obstante, en los últimos años es recurrente escuchar los diferentes mensajes políticos respecto a la austeridad republicana, la disminución de recursos y la cancelación de partidas presupuestales onerosas, todos ellos para ajustarse el cinturón ante los vaivenes económicos que México sufre a causa de los mercados internacionales, las crisis recurrentes (no necesariamente originadas en nuestro país), las devaluaciones; pero ante todo, por una estrategia mal planeada, fundada y centrada en un *spot*.

### **La publicidad oficial de la Presidencia, 2012-2016**

Es de todos sabido que las campañas políticas de las últimas contiendas electorales tanto a nivel nacional como estatal y muchas veces municipal, giran en torno al *marketing* político. Ante este escenario, cabe recordar cómo se instrumentaron estrategias para que el actual mandatario, Enrique Peña Nieto, ganara la Presi-

dencia de la República. No obstante, él y su equipo de campaña y asesores sabían ya del oneroso dispendio en publicidad que los gobiernos anteriores (Vicente Fox y Felipe Calderón) habían realizado.

Para *Artículo 19* y el *Centro de Análisis e Investigación Fundar*, la cifra en publicidad erogada durante el primer año de cada sexenio resultó en:

**Enrique Peña Nieto:** 7 mil 611 millones.

**Felipe Calderón Hinojosa:** 5 mil 624 millones.

**Vicente Fox Quesada:** 3 mil 736 millones de pesos.

(<https://es.panampost.com/franco-bastida/2015/08/28/el-gobierno-de-enrique-pena-nieto-gasta-cifra-historica-en-publicidad/> [consulta: 6 de febrero, 2017].

Ana Cristina Ruelas, oficial del Programa de Derecho a la Información de *Artículo 19*, advierte que con Peña Nieto han continuado los patrones establecidos desde los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón: discrecionalidad y exceso en el gasto de comunicación social y publicidad oficial (Aguilar, 2015: 6).

En este sentido, el 21 de mayo de 2012, el entonces candidato presidencial anunciaba:

Como presidente de la República impulsaré una reforma constitucional para crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respecto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información (Aguilar, 2015: 4).

En ese mismo año, 2012, se comenzaron a tomar algunas medidas para transparentar los gastos ante la sociedad; por ello

...la Secretaría de la Función Pública se comprometió a publicar mensualmente en su sitio de internet los gastos de la Administración Pública federal en materia de publicidad oficial (todas las cifras que refiera el Sistema de Comunicación Social, COMSOC; están disponibles en el sitio: [www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html](http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html)).

La difusión de esta información, un avance en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), se realiza a través de un sistema que recopila, dentro de otros rubros, la partida presupuestal empleada, fecha de la erogación, proveedor, descripción de la contratación y los montos totales y unitarios.

Así, el Sistema de Comunicación Social (COMSOC) reproduce la información que las dependencias y entidades registran dentro de los diez días naturales siguientes a la terminación de cada mes, validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente y desglosada por partida presupuestal: Servicios de Comunicación Social y Publicidad (partidas 36101 y 36201) e Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades (partida 33605) (ver ACUERDO por el que se establecen los *Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2014, Capítulo IX, “Registro del gasto en el sistema de comunicación social”, disponible en el sitio: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013) (cfr.<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PublicidadOficialGobiernoFederal2014.pdf>. [Consulta: 6 de febrero, 2017].

Los datos anteriores se tradujeron en una investigación importante que elaboraron dos organizaciones (*Artículo 19* y *Centro de Análisis e Investigación Fundar*) respecto a las erogaciones en publicidad oficial: *El gasto en publicidad oficial del gobierno federal en 2014*.

En el mismo documento, *Artículo 19* y el mencionado Centro de Análisis concluyen que los gastos en comunicación social y publicidad oficial se mantenían sin adecuaciones en la regulación o alguna disminución en los montos excesivos (Aguilar, 2015: 6), lo que sin duda ya dejaba algunas interrogantes entre la sociedad interesada.

Sin embargo, los gastos en publicidad oficial no sólo han mostrado algunos aumentos en número y costo para la sociedad, sino que, como ya se había mencionado anteriormente, se ha optado por hacer política en los diferentes medios: *spots* (radio y televisión), digitales (redes sociales, buscadores, videos, entre otros), inserciones en prensa (diarios y revistas) y/o en medios complementarios (vallas, cinespot, promos, espectaculares, publicidad en líneas aéreas y aeropuertos, centrales de autobuses, camiones, entre otros).

Dentro de toda esta gama de variantes en las que el mensaje se presenta al público objetivo, siempre se buscan los de mayor alcance, aunque no siempre el costo es el óptimo para las campañas publicitarias. Es importante mencionar que cada dependencia de la Administración Pública Federal posee diferentes públicos meta, y los medios por los cuales se anuncian suelen ser los de mayor alcance, audiencia y/o tiraje. Por lo anterior, pueden existir empresas reconocidas que trabajen para la mayoría de las dependencias y existirán otras que sólo lo hagan para cierta campaña en específico.

Mencionado lo anterior, en ocasiones llega a suceder que los medios que resultan más afines, son a los que más publicidad se les otorga, dejando de lado –en algunas ocasiones– los principios de imparcialidad, eficiencia, eficacia, tiraje y alcance. Ejemplo de lo anterior:

“Los medios que más reciben publicidad oficial son los que menos sacaron información sobre la Casa Blanca o sólo le dieron voz al Ejecutivo federal”, señala Ruelas. La publicidad oficial representa un medio de censura a los medios. Si los gobiernos están sujetos a decir lo que el gobierno quiere que diga, o si son sus voceros, entonces los ciudadanos recibimos justo lo que el gobierno quiere que recibamos (Aguilar, 2015: 6).

En otros casos, la situación es un poco más compleja y aunque no se le desee ver como una consigna, resulta evidente la realidad:

Un ejemplo es el sitio *aristeguinoticias.com*, portal dirigido por Carmen Aristegui en el que se dio a conocer la investigación sobre la Casa Blanca.

Este sitio ocupa el lugar 89 en el *ranking* de los portales más visitados en México, elaborado por *www.alexa.com*, y tiene más de 5 millones de seguidores en *Facebook* y 6 millones en *Twitter*. Sin embargo, no recibe publicidad oficial.

En contraste, el portal *mesarevuelta.com.mx*, con 13 seguidores en *Facebook*, y menos de 100 visitas al día –lo que impide saber qué lugar ocupa en el mismo *ranking*–, recibió en 2014 contratos de la Secretaría de Turismo y Pemex por más de 176 mil pesos (Aguilar, 2015: 6).

En este marco y ante la solicitud de acceso a la información, registrada con el folio 0210000172216, con fecha de entrega del 17 de enero de 2017 y dirigida a la Presidencia de la República, en la que se pregunta expresamente “...*el desglose y montos por cada medio en donde se anunciaron las campañas presididas por la Presidencia de la República (número de impresiones, spots, vallas, espectaculares, etcétera) a nivel nacional para la correcta difusión del mensaje*” [sic], la Presidencia de la República tuvo a bien responder respecto a sus diferentes campañas publicitarias lo siguiente:



2013	
Mensajes a la Ciudadanía y Cultura Cívica	\$15,554,828.92
Primer Informe de Gobierno	\$11,353,011.10
Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades	\$950,890.67
Economía y Generación de Empleos	\$950,890.67
Fortalecimiento de la Seguridad Pública y Estado de Derecho	\$950,890.67
	\$29,760,512.03

2014	
Mensajes a la Ciudadanía	\$15,917,649.86
Segundo Informe de Gobierno	\$18,082,350.05
	\$33,999,999.92

2015	
Acciones de Gobierno 2015	\$32,179,873.84
Mensajes a la Ciudadanía	\$2,772,438.00
Tercer Informe de Gobierno	\$6,988,677.50
	\$41,940,989.34

2016	
Acciones de Gobierno	\$14,212,828.99
Mensajes a la Ciudadanía	\$8,842,769.20
Tercer Informe de Gobierno	\$4,090,642.40
	\$27,146,240.59

Cabe mencionar que en dicha resolución también se asienta lo siguiente: “*esta Dirección General [Dirección General de Publicidad adscrita a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República] informa que del 1 al 31 de diciembre de 2012 no ejerció recursos para comunicación social*” [sic].

Sin embargo, un dato que resulta curioso es que el peticionario solicitó (en la misma solicitud de información): “Además, el (los) estudio(s) donde se conozca(n) el alcance y la viabilidad de dichas campañas (sí cumplieron su finalidad ante la sociedad)” [sic], a lo que la Dirección General respondió: “Esta unidad administrativa a través de la Dirección General de Publicidad no ha realizado estudios Pre-test y/o Post-test de campañas en los años 2013, 2014, 2015 y 2016” [sic].

Ante ello, resultaría en el siguiente cuestionamiento: en cuatro años de la presente administración, tan sólo en las campañas de difusión citadas se erogaron \$132,847,741.88 (ciento treinta y dos millones, ochocientos cuarenta y siete mil setecientos cuarenta y un pesos 88/100 pesos) provenientes de las contribuciones de todos los ciudadanos, en un país en el que los gastos de comunicación en ocasiones suplen a las estrategias y discursos políticos. Aunado a la anterior, y más allá de saber si es cuantiosa la cifra o no, vale la pena cuestionar por qué razón no se realizaron estudios posteriores a cada una de las campañas, ya que a través de estos estudios se realiza el análisis de la viabilidad de los mensajes y, por tanto, de las erogaciones en medios de comunicación.

Por otra parte, a raíz de la solicitud de información 0000400020717, con fecha de entrega del 30 de enero de 2017, realizada a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía adscrita a la Secretaría de Gobernación, se le cuestionó:

*Para las campañas publicitarias a través de tiempos oficiales que la Presidencia de la República realizó del 1° de diciembre de 2012 al 31 de diciembre de 2016, mencionar la cantidad de spots en radio y tv que fueron parte de tiempos oficiales, así como el desglose de los mismos en cada medio de comunicación a nivel nacional”* [sic]. La respuesta por parte de la dependencia fue la siguiente tabla:

Año	Medio de comunicación	Impactos
2012*	Radio	0
	Televisión	0
2013	Radio	786,084
	Televisión	129,030
2014	Radio	2,836,283
	Televisión	1,054,212
2015	Radio	1,631,731
	Televisión	554,743
2016	Radio	4,474,085
	Televisión	1,865,025

\*El dato reportado como 2012 corresponde únicamente al mes de diciembre.

Es decir, en cuatro años efectivos, 2012 a 2016, la Presidencia de la República utilizó un total de 13,331,193 impactos (trece millones trescientos treinta y un mil ciento noventa y tres) que fueron canalizados en los denominados tiempos oficiales.

Es importante resaltar que:

Los tiempos oficiales son el tiempo aire en radio y televisión del cual dispone el Estado para sus transmisiones; se dividen en: tiempo de Estado [...] y tiempo fiscal [...]

Parte importante de las transmisiones de la radio y la televisión es el tiempo del Estado, siendo éste la forma mediante la cual el Estado se allega de tiempo de transmisión, encontrando su fundamento jurídico en los artículos 6, 59 y 61 de *la Ley Federal de Radio y Televisión*, y 15, 16 y 17 de su Reglamento, señalando la obligación de los concesionarios y permisionarios de efectuar transmisiones diarias gratuitas, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales, de orientación social, políticos, deportivos y otros asuntos de interés general, nacional e internacional (Trejo, IIJ: 405-407).

En esta tesitura y para un ejercicio futuro y motivo de otro estudio pormenorizado, sería conveniente saber cuántos *spots* ha generado cada dependencia de la Administración Pública Federal, ya sea canalizados a través de tiempos oficiales o contratados. Además, saber si en cada institución se ha realizado el estudio Post-test o Post-producción correspondientes, a no ser que se den “tiros de ciego” con cada empresa contratada y con el dinero de la sociedad en un tiempo en el que no se está para malgastar el erario.

## Conclusiones

La publicidad política resulta una técnica indispensable en la difusión de mensajes de todo gobierno democrático en el mundo. No obstante, en México existe un exagerado gasto que en ocasiones no cumple con la normatividad requerida de acuerdo con los lineamientos establecidos. Sin embargo, las diferentes áreas de comunicación social de las instituciones pertenecientes a la Administración Pública Federal continúan erogando fuertes cantidades de dinero proveniente de los impuestos de todos los ciudadanos.

El breve esquema aquí mostrado, evidencia un panorama cuantitativo respecto a una sola dependencia: Presidencia de la República, que en cuatro años, en torno a las diferentes campañas que la institución ha emprendido, así como el uso (y

abuso) de los tiempos oficiales, nos proporciona la búsqueda urgente de un mecanismo que actualice y transparente –de mejor manera–, la publicidad oficial. Para la sociedad, estos tiempos resultan en una lluvia de mensajes, que si bien algunos sí cumplen alguna importante función (salud, educación, protección civil, por citar algunos ejemplos), en otros casos no logran el impacto que se requiere; por ello, el gasto puede estar mal enfocado.

Finalmente, y a menos de dos años para que el actual sexenio termine, será menester transparentar los montos utilizados en comunicación social de cada una de las dependencias, para que no sean desviados en actos proselitistas en los estados o en la propia elección federal; y mucho menos, se desperdicien en tiempos y/o lugares que no corresponden con los enfoques y públicos meta a los que originalmente van dirigidos. Esta dinámica continúa como un gasto excesivo para las actuales condiciones que vive el país.

## Fuentes

- Aguilar, Andro (2015), “Publicidad oficial: exceso y discrecionalidad”, en *Forma y Fondo*, periódico *Reforma*, núm. 84, 12 de julio.
- Barranco, F.C., *Técnicas de Marketing Político*, México, Ediciones Rei, 1993, p. 140, en Figueroa Hernández, David (2001), *La Mercadotecnia Política en la estrategia de Vicente Fox como candidato presidencial al 2000*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM/FCPys.
- Valdez, Zepeda, Andrés (2004), *Mercadotecnia Gubernamental. Ciencia para la construcción de imagen, consensos y legitimidad*, México, Universidad de Guadalajara.
- Vázquez Robles, Gabino (1998), “Comunicación y Marketing Político”, en Ignacio Arbesú, *Mercadotecnia Política*, México, IFE, Cuadernos de Orientación Metodológica.

## Solicitudes de Información

- 0210000172216, con fecha de entrega del 17 de enero de 2017, dirigida a la Presidencia de la República.
- 0000400020717, con fecha de entrega del 30 de enero de 2017, realizada a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía adscrita a la Secretaría de Gobernación.

## Cibergrafía

- Análisis de las cifras preliminares del Sistema de Comunicación Social. Elaborado por *Artículo 19* y *Centro de Análisis e Investigación Fundar*, julio, 2015, y consultado el 6

de febrero de 2017, en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PublicidadOficialGobiernoFederal2014.pdf>

Eskibel, Daniel, *Blog*, <http://maquiaveloyfreud.com/libros-biblioteca/>

<https://es.panampost.com/franco-bastida/2015/08/28/el-gobierno-de-enrique-pena-nieto-gasta-cifra-historica-en-publicidad/>

[www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html](http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html)

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013)

Trejo Hernández, Irene Emilia, *Los tiempos oficiales y su normatividad*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), <https://archivos.juridicas.unam.mx-libros>



# **Análisis comparativo del transporte público en las ciudades de Madrid y Toluca**

## ***Comparative analysis of public transport in the cities of Madrid and Toluca***

*Omar Sánchez Lira\**

### **Resumen**

Estudio sobre la Empresa Municipal de Transportes de Madrid como posible modelo para la ciudad de Toluca. Se analizan varios aspectos como las prácticas ejemplares, la selección de conductores y el uso de las tecnologías.

**Palabras clave:** Empresa Municipal de Transportes de Madrid, Toluca, tecnología para transportes

### **Abstract**

Study on the Municipal Transport Company of Madrid as a possible model for the city of Toluca. Discusses several aspects such as exemplary practices, the selection of drivers and the use of technologies.

### **Key words**

**A** lo largo de la historia ha sido frecuente que ciudades y poblaciones tomen modelos de organización exitosos de otros asentamientos urbanos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por ello, no es desatinado proponer que la ciudad de Toluca observe el sistema de transporte de la ciudad de Madrid, España, e intente ajustar a sus circunstancias algunos puntos que lo hacen ser sumamente efectivo. De tal manera, es necesaria la adecuación de un plan de normativa social, ambiental, urbanística y de transporte eficiente, tomando como ejemplo la cosmopolita ciudad madrileña, lo que se antoja por demás interesante, volteando a ver a una de las ciudades más importantes y mejor organizadas del viejo continente.

---

\* S. L. Abogados. *Correo electrónico:* slabogados1@gmail.com

Con objeto de reducir significativamente el impacto ambiental y tomando en cuenta que Toluca es una ciudad cada vez más industrializada, se propone en este análisis reproducir, dentro de los parámetros y realidades de la ciudad mexiquense, propuestas claras de mejora sustancial en materia administrativa y de transporte, toda vez que en la Comunidad de Madrid este servicio se presta en forma muy eficiente para más de seis millones de habitantes, incluyendo Madrid y sus poblaciones circunvecinas, considerando también a los turistas, que se cuentan en millones anualmente.

### **La Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT)**

La Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT, por sus siglas) tiene sus inicios en el año de 1920 con la Sociedad Madrileña de Tranvías, que explota años más tarde la primera red de autobuses de la capital. Posteriormente en el año de 1933, el Ayuntamiento crea la Empresa Mixta de Transportes Urbanos y en 1947 se disuelve para decretar la municipalización de este servicio, creándose así la nueva Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT).

En el año de 1972 se suprime definitivamente el servicio de tranvías, para dar paso conjuntamente a microbuses y autobuses, aumentando considerablemente su flota; sin embargo, al observarse que no eran sostenibles los microbuses, se suprimieron en el año de 1990, por lo que únicamente prestan el servicio los autobuses, que a la postre son propulsados con energéticos como el gas natural, hidrógeno, diesel o híbridos ([www.emtmadrid.es](http://www.emtmadrid.es) [consulta: 20 de mayo, 2016]).

Actualmente, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid es una sociedad que pertenece al Ayuntamiento de Madrid, integrada en el Consorcio Regional de Transportes de la misma ciudad, que es la entidad superior facultada para regular la planificación del transporte público. Esta sociedad cuenta con un Consejo Administrativo integrado por un presidente, un vicepresidente y 11 vocales, que entre otras cosas regulan y coordinan el funcionamiento de los autobuses en dicha territorialidad, para lo cual cuentan con una flota de 1,900 autobuses en una red de 204 líneas (177 diurnas, 26 nocturnas y Express Aeropuerto), recorren 3,564 kilómetros de longitud, realizan 10,182 paradas, por lo que cubren más de 90 millones de kilómetros, transportando a 400 millones de personas durante todo el año y teniendo una antigüedad de 15 años.

La empresa tiene claros sus objetivos fundamentales: la seguridad, la prevención de riesgos, el mantenimiento de la calidad en general y alentar la utilización de este transporte masivo en pro del medio ambiente y la economía.



También entre sus principales compromisos está el de la universalidad del acceso, independientemente de la condición motriz de los usuarios. Por ello, el gran interés de hacer eficiente el uso de infraestructura especial para personas con alguna capacidad diferente, además de proteger al máximo posible el medio ambiente, mejorando y modernizando continuamente sus autobuses y aproximando cada vez más el servicio a los clientes finales en lugares donde actualmente no existe, tomando en cuenta los estudios que consideren necesaria la demanda para un mayor número de habitantes.

### **Prácticas ejemplares de la EMT**

Evidentemente, como columna vertebral, es de suma importancia que los operadores tengan una capacitación adecuada para trasladar a los pasajeros. Esto se puede poner en práctica si se regula de manera correcta y en conjunto con las empresas particulares dedicadas al transporte, la capacitación a su personal; es decir, previo a que comiencen a operar, se les debe solicitar como documento elemental la licencia de conducir del tipo correspondiente que otorga el Gobierno Estatal para el transporte de pasajeros, además de los exámenes toxicológicos correspondientes y un entrenamiento serio. El expediente del conductor deberá obrar en dos tantos: uno en la empresa concesionada y el otro en la Secretaría de Movilidad del Estado de México. Con este sencillo procedimiento, los transportistas también ganan con creces por el hecho de que no tendrán que erogar los gastos patrimoniales, jurídicos y en el peor de los casos humanos, que conllevan un deficiente o nulo entrenamiento, como actualmente es una realidad.

Se debe tomar en cuenta que una causa de multa para los conductores de vehículos públicos en la Comunidad de Madrid, es subir o bajar a usuarios fuera de las paradas autorizadas. Los choferes hacen caso omiso si los usuarios les solicitan la bajada fuera de ellas; para ello existen en Madrid y sus alrededores 10,182 paradas reglamentadas y autorizadas. En el Estado de México, concretamente en el Valle de Toluca, también es causa de multa; sin embargo, las sanciones en la gran mayoría de los casos no se ejecutan por razones de corrupción, generando con ello accidentes que podrían prevenirse al utilizar correctamente las paradas permitidas.

## **Requisitos necesarios para los candidatos a conductores de la EMT**

Como modelo para la ciudad de Toluca, una acción importante en materia de prevención de accidentes, puede ser la que se refiere a los estudios, preparación y adiestramiento que obligatoriamente deben tener los futuros conductores españoles. Una vez que se emiten las respectivas plazas a oposición, es necesario que el candidato acredite que cuenta con estudios básicos generales; un *carnet* de conducir especial otorgado por el gobierno español que demuestre que ha aprobado los cursos relativos a transportar pasajeros; tener experiencia en ello y acreditar los exámenes que requiere la propia Empresa Municipal de Transportes de Madrid, los cuales consisten en un examen teórico, con pruebas psicotécnicas y de personalidad, un examen práctico de conducción de autobuses, reconocimiento médico, además del curso selectivo de formación.

Con lo anteriormente mencionado, es de entender por qué razón y a pesar del número de kilómetros recorridos anualmente (más de 90 millones anuales), las incidencias de accidentes se reducen considerablemente.

Lo anterior es el foco rojo más preocupante en el transporte del Valle de Toluca, ya que los operadores tienen muy poca preparación y en muchos casos nula experiencia. Este punto lo enfatizaré más adelante por su absoluta y urgente importancia.

## **Utilización de la tecnología para el mejoramiento de la calidad en el transporte público**

Es bien sabido que los avances tecnológicos bien aprovechados contribuyen sustancialmente a mejorar la calidad de vida de los seres humanos. En el tema que nos atañe, no es la excepción; sin embargo, es necesario invertir económicamente en ellos, para que en un futuro próximo podamos advertir los beneficios en varios sentidos, como el ecológico, económico, preventivo y de salud pública.

En la práctica europea, muchos países se han esforzado en invertir recursos para un mejor funcionamiento de su transporte público con distintas estrategias, que han sido muy bien aceptadas por sus ciudadanos, ya que les han permitido comprobadamente una mejor organización de su tiempo y sus bolsillos. A continuación mencionaré algunas de ellas:

## **1. Títulos de Transporte (boletos)**

Existen distintos tipos de títulos de transporte público (boletos) que tienen vigencia por traslado o por un tiempo determinado; es decir, se puede adquirir un boleto para un viaje sencillo o incluso un título de transporte mensual o anual con traslados ilimitados, existiendo entre estas dos opciones un abanico de posibilidades que son requeridas por los usuarios que habitualmente utilizan este servicio. En la práctica habitual optan por adquirir un título mensual, porque existe un ahorro al comprarlo de esa forma. Estos títulos son recargados por medio de una tarjeta plástica con un *chip*, que es capaz de soportar determinada información y que puede ser recargada en máquinas expendedoras ubicadas en puntos estratégicos de la ciudad o por medios bancarios, con lo cual tiene un mejor control la Empresa Municipal de Transportes y la Comunidad de Madrid. El costo de la expedición de la tarjeta, por una parte, corre a cargo del usuario y la otra es subsidiada por el gobierno local.

Una vez que se recarga la tarjeta o abono, existen en los autobuses un lector de las mencionadas tarjetas o billetes para validar el viaje; además, también se puede pagar al operador en efectivo al momento de abordar el vehículo. El pago está vigilado y controlado por medio de cámaras, las cuales se monitorean desde la central de la EMT. El pago se corrobora con la entrega al usuario de un recibo numerado consecutivamente.

Aleatoriamente, empleados de la EMT suben a los autobuses y piden el boleto de transporte a los usuarios, con la finalidad de verificar si realmente fue pagado el trayecto. En el caso de no ser así, se genera una multa que varía por trayectos, siendo en algunos casos hasta de veinte veces el costo del billete que debería haber sido comprado para dicho trayecto y la obligación de pago "*in situ*" por haber dejado sin pagar el servicio. Esta también es una medida de control y de recaudación de dinero por parte de la empresa, que puede utilizarse en una porción para el pago de los inspectores mencionados.

## **2. Aplicaciones para computadoras y teléfonos inteligentes**

En este sistema de transporte se ha implantado una excelente aplicación para computadoras y teléfonos celulares, consistente en una plataforma que contempla un mapa con todas las paradas, incluso tiene la opción de buscar las más cercanas a la ubicación del usuario por medio de un sistema de posicionamiento global

(GPS), así como el listado de líneas, con la posibilidad de programar qué autobús es el más adecuado para trasladarse a un sitio determinado, además de saber en cuánto tiempo estará el autobús deseado en la parada más adecuada para el usuario. Utilizando esta aplicación, se tiene un ahorro de tiempo significativo, porque el transportado puede programar sus tiempos de llegada a la parada de autobús, y ello también gracias a la tecnología GPS instalada en los vehículos. La información que arroja tiene una precisión con un margen de error mínimo, además de que tiene otra ventaja adicional: el monitoreo desde la central de la empresa de cada uno de los autobuses y de sus operadores, su velocidad, ruta, desviaciones, incidencias, etcétera.

### **3. *Página web para la atención de usuarios***

La creación de una página *web* que cuente con información de los servicios de la empresa, rutas, planes de traslado, redes sociales, para estar en contacto con los clientes, seguramente será de gran utilidad para la prestadora del servicio.

### **4. *Colocación de cámaras en autobuses para control e inhibición de delitos***

Un caso de éxito en la Unión Europea y en Estados Unidos, es la implantación de cámaras dentro de los autobuses, las imágenes son retransmitidas y monitoreadas vía internet en tiempo real a una central y a la policía. Esta medida ya ha sido tomada en cuenta por las autoridades mexiquenses, porque está probado que disuade en un grado considerable la delincuencia que se ha disparado en este tipo de autotransportes. Actualmente, el Valle de Toluca tiene una incidencia aproximada de 60 asaltos mensuales, por lo cual se ha propuesto a los transportistas a que por ley sean colocados estos sistemas de video en todas sus flotillas.

En una entrevista al periódico *El Sol de Toluca*, con fecha 16 de mayo del 2016, el señor Dante Álvarez, integrante del colectivo *Metrobus Toluca*, propuso a la Secretaría de Movilidad del Estado de México un plan de reordenamiento que considera nuevos corredores, los cuales sean más eficaces, más económicos y menos contaminantes, así como el uso de la tecnología aplicada en concreto al tema: “El uso de tecnología, botones de pánico, GPS, las cámaras, ya está en la ley, pero no se logra aplicar; los transportistas se niegan a invertir en esta tecnología, que podría disminuir significativamente casos de delincuencia”, mencionó. Por ello

es imperante enfatizar en la necesidad de replicar este tipo de medidas tomando decisiones a la brevedad.<sup>1</sup>

### 5. Colocación de tecnología WIFI en las flotillas

En Toluca ya existe, aunque en menor cantidad, el servicio de *wifi* en rutas determinadas; sin embargo, es recomendable ampliar paulatinamente este servicio. También está comprobado que capta más usuarios en beneficio de la empresa transportadora.

### 6. Colocación o adecuación de paradas funcionales de autobuses

En relación al tema de las estructuras para las paradas autorizadas, actualmente en Toluca éstas se encuentran en malas condiciones, sugiriendo la creación de nuevas paradas de autobuses que sean requeridas y la adecuación de las existentes con toldos sencillos pero eficientes y que tengan una fuente de ingresos secundaria; es decir, que se autofinancien por medio de la colocación de marquesinas que se renten para publicidad. Además, es necesario conceptualizar y adaptar servicios de información necesaria para personas con capacidades diferentes: a rampas para usuarios con sillas de ruedas, bocinas con información del trayecto que puedan escuchar personas con algún problema auditivo o líneas guía para débiles visuales o ciegos, esto en el marco de las prioridades y compromisos que tienen los tres niveles de gobierno con este sector de la población, lo cual se encuentra regulado en el artículo 32, fracción III de la *Ley de Movilidad del Estado de México*, que a la letra dice:

**Artículo 32.** Principios que regirán la prestación del Servicio de Transporte Público. La prestación del Servicio, ya sea de manera directa por las autoridades en materia de movilidad, dependencias y organismos auxiliares o a través de particulares que cuenten con una concesión para dichos efectos en los términos de esta Ley, se regirá por los principios de la movilidad de esta Ley y por los que se establecen a continuación: I-II. ...

III. *Igualdad.* El Servicio deberá ser prestado a todas las personas que cumplan con las condiciones para el uso del servicio de que se trate, sin hacer distinción alguna

<sup>1</sup> Alma Ríos, “Propone *Metrobús Toluca* retirar de la circulación a la mitad del transporte público”, en *El Sol de Toluca*, 16 de mayo, 2016.

entre los usuarios de dicho servicio, ya sea por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar el derecho de cualquier persona a la movilidad (*Ley de Movilidad del Estado de México* [en línea] disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig222.pdf> [consulta: 10 de abril, 2016]).

Además, será necesario adecuar en la propia estructura de la parada de autobús, botes de basura y recipientes para pilas usadas.

### **7. Renovación del parque vehicular**

En la medida de lo posible será necesario renovar el parque vehicular por autobuses amigables al medio ambiente. Actualmente, el parque vehicular del servicio público en Toluca tiene una antigüedad considerable, aunado a que son inseguros, obsoletos y contaminantes, generando una buena parte de la polución y embotellamientos innecesarios. Como un ejemplo plausible, en la Ciudad de México actualmente están ya circulando vehículos eléctricos en servicios de taxis y se tiene proyectado que en un tiempo próximo los autobuses también ocupen esta tecnología, que sigue siendo hasta ahora costosa. Esta medida también se encuentra prevista en la *Ley de Movilidad del Estado de México* en lo relativo a la calidad que menciona:

“**Artículo 32.** Principios que regirán la prestación del Servicio de Transporte Público. La prestación del Servicio, ya sea de manera directa por las autoridades en materia de movilidad, dependencias y organismos auxiliares o a través de particulares que cuenten con una concesión para dichos efectos en los términos de esta Ley, se regirá por los principios de la movilidad de esta Ley y por los que se establecen a continuación: I.-IV. ...

v. *Calidad.* Procurar que la prestación del servicio cuente con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado físico y mecánico, en condiciones higiénicas, de seguridad, con un mantenimiento regular, para proporcionar un adecuado desplazamiento (*idem*).

Los distintos órdenes de gobierno, en cada uno de sus ámbitos, pueden incentivar directamente el cambio gradual del parque vehicular, creando políticas públicas para disminuir las cargas fiscales y apoyando a los concesionarios con las formas de financiamiento específicas. Es una realidad que si las autoridades no ayudan en este tema a los transportistas, difícilmente ellos tomarán la iniciativa.

Una forma de poder economizar gastos, se refiere a que las empresas adquieran modelos de vehículos iguales o similares. Con esta medida, los mantenimientos y las refacciones ahorran considerablemente gastos a largo plazo.

Un grave error en el Estado de México fue el dejar circular a microbuses que contaminan más y que tienen poca capacidad de asientos, por lo que se propone que se planifique en Toluca la circulación, en vías grandes, de autobuses articulados; es decir, con un solo motor adecuar dos vehículos con la finalidad de que contaminen menos y sea utilizado por más personas al mismo tiempo.

La *Ley de Movilidad del Estado de México* menciona en su primer artículo lo siguiente:

“**Artículo 1.** Objeto de la Ley. La presente Ley es de observancia general en el Estado de México, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices a las que se deberá sujetar la Administración Pública para planear, regular, gestionar y fomentar la movilidad de las personas en el Estado de México, mediante el reconocimiento de la movilidad como un derecho humano del que goza toda persona sin importar su condición, modo o modalidad de transporte.

...

La movilidad se gestionará para transitar hacia la sustentabilidad, teniendo la seguridad vial como máxima del sistema integral de movilidad (*idem*).

Se debe hacer énfasis en este último párrafo, en donde se privilegia la seguridad como pilar fundamental de la transportación de los ciudadanos, que en la práctica se encuentra totalmente obsoleta por intereses ajenos y muy distintos a ella.

## 8. Regulación de carriles ciclistas

Esta propuesta no menos importante se refiere a que el H. Ayuntamiento de Toluca considere, por medio de un estudio, eliminar los “topes y boyas” colocados para delimitar vías ciclistas, que generan más tránsito y por ende más contaminación en el primer cuadro de la Ciudad. Este problema tiene solución si solamente se utilizan en días y horas planificadas, cuando es comprobado su uso con mayor afluencia por los ciclistas, concretamente los fines de semana.

Ejecutando las sugerencias mencionadas, considero que se puede dar un paso importante en el mejoramiento de este servicio en el Valle de Toluca. Tengo también muy claro que no pueden darse inmediatamente estos cambios; sin embargo, y de acuerdo a la inminente necesidad de regenerar nuestro transporte, es urgente planificar desde ahora su mejora, además de que con estas medidas se incentivará el uso de estos transportes masivos, disminuyendo el constante incremento de vehículos particulares, el cual aumenta alarmantemente ante el temor a utilizar el servicio público, plagado de anomalías y riesgos. Se suma también a lo anterior el enorme problema de polución, el cual en un tiempo no muy lejano generará graves problemas de salud a la población y disminuirá la calidad de vida de los habitantes al requerir un tiempo mayor para traslados individuales, congestionando las vías de comunicación existentes.

El resultado de estas medidas planificadas y correctamente aplicadas generará, sin duda, beneficios considerables, estableciendo un ejemplo para los demás Municipios del Estado de México y del país.

## Fuentes

- Burgaleta Simón, Agustín (1988), *Madrid, 101 años de tranvías*, España, Ed. Proyecto, 352 pp.
- Diego, Enrique *et al.* (2014), *Herramientas de gestión aplicadas al transporte*, España, Ed. Omm Press, 158 pp.
- Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT)* [en línea] disponible en <http://www.emtmadrid.es> [consulta: 8 de abril, 2016].
- Gil García, Gregorio (2012), *La empresa basada en equipos humanos*, España, Ed. Marco, 536 pp.
- Legistel [en línea] disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/legistel> [consulta: 10 de abril, 2016]
- Ley de Movilidad del Estado de México* [en línea] disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig222.pdf> [consulta: 10 de abril, 2016].
- March, J. G., Simon *et al.* (1994), *Teoría de la Organización*, España, Ed. Ariel, 312 pp.
- Martínez Aznar, Germán (2007), *Organización y gestión de proyectos y obras*, España, Ed. McGraw-Hill / Interamericana de España, 704 pp.
- Ministerio de Fomento, *El transporte urbano y metropolitano en España*, junio 2013, [en línea] disponible en [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/02ED782D-0A8E-462B-83D0-CCE67E4B51CD/118656/El\\_Transporte\\_Urbano.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/02ED782D-0A8E-462B-83D0-CCE67E4B51CD/118656/El_Transporte_Urbano.pdf) consu25 [consulta: 25 de mayo, 2016].



- Moliner, María (2012), *Diccionario del uso del español*, España, Ed. Gredos, 1120 pp.
- Moliner, María (2012), *Diccionario de sinónimos y antónimos*, España, Ed. Gredos, 1080 pp.
- Real Academia Española (2014), *Diccionario de la lengua española*, España, Ed. Espasa, 2434 pp.
- Reglamento de Tránsito del Estado de México [en línea] disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig079.pdf> [consulta: 10 de abril, 2016].
- Reglamento General de Circulación de España [en línea] disponible en [http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/reglamento-trafico/2015/reglamento\\_trafico184.pdf](http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/reglamento-trafico/2015/reglamento_trafico184.pdf) [consulta: 10 de abril, 2016].
- Ríos, Alma (2016), “Propone *Metrobús Toluca* retirar de la circulación a la mitad del transporte público”, en *El Sol de Toluca*, 16 de mayo, 2016.
- Rodríguez Díaz, Raúl (1999), *La historia del autobús en Madrid*, España, Ed. Personal, 1999, 104 pp.
- Rodríguez Díaz, Raúl (2005), *Los autobuses de Madrid y su evolución 1875-2005*, España, Ed. Personal, 2005, 112 pp.
- Rosenbloom, David H. *et al.* (1988), *Public Administration*, United States of America, Ed. Mc Graw Hill, 596 pp.



# Dimensiones e impactos del gobierno y la administración municipal. El caso de Chalco

## *Dimensions and impacts of the Government and municipal administration. The case of Chalco*

Jorge Enrique Pérez Lara\*  
Roberto Moreno Espinosa\*\*

### Resumen

El presente estudio aborda el desempeño administrativo y financiero de la Administración Pública de Chalco durante el periodo 2013-2015, el cual ha destacado por un importante incremento de las inversiones en obras públicas y de una modernización institucional. A través del análisis financiero y administrativo se busca entender las razones que permitieron dar estos pasos, para que en otras administraciones puedan servir de referencia. Es de subrayar la importancia que tuvo la autonomía operativa que se brindó a los directores, así como la búsqueda y selección de perfiles profesionales afines a los puestos, lo que permitió que el desempeño operativo de cada área fuese óptimo. Asimismo, la despolitización de la Administración Pública constituyó otro de los elementos que generó un ambiente propicio para la profesionalización y despliegue de ésta de los servidores públicos. La visión de largo plazo impresa en la Administración Pública jugó un papel fundamental, pues las decisiones no se tomaron pensando en la siguiente elección, sino en el mayor beneficio posible para el municipio y sus habitantes.

**Palabras clave:** Desempeño administrativo y financiero, Administración Pública, Chalco, inversión en obras públicas, modernización industrial, análisis financiero y administrativo, autonomía operativa, profesionalización, servidores públicos.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México, donde obtuvo mención honorífica; es autor de diversos capítulos en libros y artículos científicos especializados; ha participado como ponente en eventos académicos nacionales e internacionales en diversas ocasiones; actualmente se desempeña como Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., así como Director de Planeación e Investigación y profesor y asesor de posgrado en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico. [jorge\\_azul32@hotmail.com](mailto:jorge_azul32@hotmail.com)

\*\* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, USA; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001-2008; Coordinador del Posgrado de Administración Pública de la UNAM, 1996-2008; profesor invitado por 20 universidades mexicanas y siete extranjeras; integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 2; Profesor con Perfil PRODEP; Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.; Profesor e Investigador de Carrera de la UAEM, *campus* Amecameca.

**Abstract**

The present study deals with the administrative and financial performance of Chalco public administration during the period 2013-2015, which has stood for a significant increase in public works investments and institutional modernization. Through financial and administrative analysis seeks to understand the reasons that allowed to take these steps, so that they can serve as reference in other administrations. It is to emphasize the importance that had operational autonomy provided to principals as well as the search and selection of related professional profiles to the posts, which allowed the operating performance of each area to be optimal, also the depoliticisation of the civil service, it was another element that generated an atmosphere conducive to the professionalization and deployment of public servants.

The printed long term vision in the public administration played a fundamental role, because the decisions were not taken to thinking in the next election but in the greatest possible benefit for the municipality and its inhabitants.

**Key words:** Administrative and financial performance Public Administration, Chalco, investment in public works, industrial modernization, analyses financial and administrative, operational autonomy, professionalism, public servants.

**Introducción**

El municipio mexicano atraviesa por un momento histórico de gran significado y trascendencia, que en gran medida es definitivo, toda vez que se desenvuelve y debate entre el más que centenario abandono y, en otra dimensión, en un posible despegue e impulso que haga de aquél, la clave del desarrollo del Estado, toda vez que es en el municipio donde tiene y tendrá lugar el ensanchamiento de las potencialidades locales. Sin embargo, esto pasa por un conjunto de acciones, procesos e iniciativas difíciles y complejas, tal como lo manifiestan casos que están demostrando que es viable hacer del municipio, su comunidad y ciudadanía, una entidad político-administrativa y social que apunte a un genuino desarrollo, tal es el caso del objeto de estudio del presente documento: el municipio de Chalco de Díaz Covarrubias.

Partimos de que una de las claves fundamentales y estratégicas para el desarrollo integral del país, que implica además el fortalecimiento de la sociedad y de su Estado, radica en el desarrollo local, por ello sólo fortaleciendo las localidades será posible fortalecer al conjunto del Estado mexicano y proyectar al país hacia una senda promisoría de mayor consistencia y durabilidad, toda vez que día a día se evidencia que continuar promoviendo políticas centralizadoras acarrea rendimientos decrecientes, además de incurrir en costos cada vez de mayor magnitud.

No tenemos la menor duda de que el régimen político-económico y la sociedad civil mexicanos tienen en la desconcentración y la descentralización una de las estrategias fundamentales, y es la mayor oportunidad para apuntar a un desarrollo

más integral e insustituible, para corregir el rumbo que ha seguido el país ya por varios siglos, habida cuenta que la centralización político-administrativa-económica y cultural, ha sido la regla más que la excepción. Un análisis retrospectivo nos revela que la historia del México independiente coincide con una historia de la centralización, la cual ha sido la característica predominante en el acontecer cotidiano en muchos de los ámbitos de la vida nacional, lo cual ha colocado al municipio en una situación desventajosa.

Cabe destacar que es hasta muy entrado el pasado siglo xx cuando se promueven una serie de políticas de desconcentración, federalización y descentralización que han atenuado pálidamente la trayectoria de la centralización. Así, apostar por un desarrollo local-descentralizado constituye, subrayamos, una de las claves para revertir no sólo dicha centralización, sino para aspirar en un futuro mediano a ser un país descentralizado, que brinde mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo a la población asentada más allá de la región centro.

En este ambiente, todo apunta que uno de los caminos más prometedores para lograr un genuino desarrollo local, radica en que es al municipio conjuntamente con la ciudadanía y la comunidad a quienes corresponde promover iniciativas, formular e implementar políticas públicas de corto y mediano plazo, superar sistemas de reclutamiento de cuadros básicos, mandos medios y superiores que se rigen por el sistema de botín político e ir migrando al sistema de mérito, a fin de captar a servidores públicos municipales con los perfiles *ad hoc* a las necesidades y proyección de los servicios y cometidos a cargo del gobierno y la administración municipal.

Asimismo, es necesario revertir la dependencia de parte de una amplia mayoría de los municipios del país respecto de las participaciones y aportaciones federales y estatales, debido a que se ha traducido en una pérdida de autonomía de los gobiernos municipales. Es de gran relevancia analizar aquellos casos en que la erosión de la autonomía relativa es menor y que, por el contrario, se gana en una mayor independencia financiera. En este sentido, el objeto del presente es el análisis del municipio de Chalco durante el trienio 2013-2015, pues su desempeño ha contrastado de manera importante con la práctica del grueso de los municipios del país.

## **El municipio mexicano y los retos en un mundo en transformación**

Las condiciones que observa el contexto local, regional, nacional e internacional, plantean enormes retos y desafíos al municipio mexicano, y en estricto sentido,

no hay posibilidades de evasión. Es indispensable que los ayuntamientos y las administraciones públicas cobren clara conciencia de las responsabilidades, cometidos, limitaciones y alcances de que disponen, a fin de lograr superar éstas, toda vez que la complejidad, diversidad y dinamismo que observa el contexto nacional e internacional tiende a tornarse en más competido y competitivo. Situaciones como las que hoy se viven en varios países como el nuestro, en donde la caída de los precios internacionales del petróleo, al igual que el de muchas materias primas, está repercutiendo ampliamente en muchos ámbitos de la vida nacional y específicamente en el gasto público, éste sufre continuos ajustes que plantean un panorama de fuerte astringencia presupuestal que impacta de manera frontal a las finanzas municipales.

Pareciera ser que hechos como los que se comentan son coyunturales o pasajeros; sin embargo, las crisis sucesivas en que se ve sumido el país, hacen pensar que se trata de crisis estructurales de largo plazo, lo que plantea que las instancias gubernamentales, entre ellas el municipio, tienen que navegar en aguas turbulentas, inciertas y donde la escasez de recursos se aprecia como una constante. En la otra cara de la moneda, no obstante, las crisis constituyen grandes oportunidades para superarlas y arribar a escenarios de mayor estabilidad y disponibilidad de recursos de toda índole; ello será posible a condición de diseñar y promover un conjunto de estrategias de las que se desprendan políticas y acciones viables y necesarias, entre las que hay que incorporar algunas de las siguientes:

- a) Promover el principio del mérito por encima del de botín político; es decir, privilegiar como mecanismo o procedimiento de reclutamiento de cuadros al servicio del municipio de los denominados de base, de mandos medios y superiores con los perfiles y competencias indispensables, a fin de atender las demandas presentes y futuras de una sociedad en proceso de desarrollo y donde día a día aparecen nuevas exigencias producto de un mundo en constante transformación y donde las aplicaciones del desarrollo científico y tecnológico, de la acción de las redes sociales, magnifican la opinión pública que se transforma en caldo de cultivo de una fiscalización y auditoría social de manera creciente.
- b) Impulsar el desarrollo de la gestión de la participación social y ciudadana, teniendo en mente que el municipio tiene que ser capaz de aprovechar la energía social ante esquemas de restricción y astringencia presupuestaria. No hay la menor duda de que la ciudadanía dispone de la voluntad e iniciativa de participar conjuntamente con sus autoridades locales para mejorar su hábitat y elevar con ello su propia calidad de vida, a condición de que dichas

autoridades y sus administraciones demuestren que son capaces de liderar y conducir dicha participación con base en el diseño, formulación y políticas públicas altamente participativas y con resultados que favorezcan a sectores importantes de la población asentada en el municipio.

- c) Aprovechar al máximo el avance y aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a fin de intensificar la comunicación con la comunidad y la ciudadanía en torno a los servicios públicos que presta el municipio; para fomentar la imagen del gobierno y administración municipal con base en una gestión efectiva, eficiente y de calidad; con objeto de mantener a la comunidad informada de las obras y acciones promovidas por el municipio; acortar la comunicación para captar en el corto plazo las demandas, quejas y sugerencias de la ciudadanía; mantener una comunicación inmediata con los otros órdenes de gobierno federal y estatal, así como con otros municipios y con el resto del mundo en lo pertinente y necesario; con el propósito de mantener informada a la ciudadanía a través de portales actualizados de las políticas, programas y acciones del municipio como parte de la transparencia y rendición de cuentas.
- d) Fomentar las redes de cooperación e intercambio con organizaciones de la sociedad civil, con instituciones de educación superior, con organizaciones no gubernamentales, asociaciones del tercer sector, entre otras.
- e) Promover el desarrollo de la gobernanza multinivel de manera estratégica, tomando en consideración la tendencia nacional y mundial, en la que cada vez más una multiplicidad de actores, gubernamentales, no gubernamentales, públicos, privados, sociales y los denominados poderes fácticos, participan en los asuntos públicos, por lo que es indispensable ir a su encuentro y no esperar a que las condiciones y avances sociales y económicos rebasen al gobierno y administración municipal.
- f) Diseñar políticas para insertarse plenamente en el desarrollo metropolitano que se encuentra en curso en nuestro país desde hace ya varias décadas, el cual se ha intensificado y lo hará aún más en las décadas por venir, habida cuenta que involucra a una cantidad creciente de municipios que acusan una amplia conurbación. Es una tendencia que añade dosis de complejidad a escala ampliada, una cultura metropolitana que constituye un objetivo a desarrollar en toda su plenitud.

Finalmente, en este subapartado, vale la pena tener en cuenta el planteamiento del politólogo y publi administrativista español Carles Ramió Matas, quien en su

ensayo *La Administración Pública del futuro. La administración “2050”* destaca en su tercer supuesto que los escenarios del futuro del ámbito público van a ser más globales e internacionales y, también, más locales en detrimento de los niveles estatales e incluso regionales. Quizás esto último suene a cuento para realidades como las de México, en donde los órdenes federal y estatal son fuertes y pesados; sin embargo, no tenemos la menor duda del protagonismo creciente del ámbito y orden municipal de gobierno y administración para los próximos años, por lo que debemos estar muy bien preparados.

### La Zona Oriente del Estado de México

La región donde se enclava el objeto de estudio es la Zona Oriente del Estado de México. Es una de las regiones más pobladas del Estado y presenta uno de los rezagos más importantes en materia de infraestructura y desarrollo económico. Allí es donde se encuentra enclavado el municipio de Chalco, el cual representa en términos poblacionales, económicos y políticos, un lugar estratégico.

Si bien en términos poblacionales la región cuenta con municipios más poblados, como se podrá observar en la tabla que se presenta a continuación, la relevancia estratégica de Chalco radica tanto en su ubicación como en su actividad económica.

**TABLA 1**  
Sobre la población de los municipios seleccionados de la Zona Oriente del Estado de México

<i>Municipio</i>	<i>Población Censo 2010</i>
Amecameca	48,421
Chalco	310,130
Ixtapaluca	467,361
Tlalmanalco	46,130
Valle de Chalco	357,645

Fuente: INEGI, Censo de Población 2010.

Como se puede observar en la tabla, tanto Valle de Chalco como Ixtapaluca cuentan con una población mayor, lo cual, se podría decir, le restaría importancia estratégica al municipio analizado. Sin embargo, al momento de indagar un poco más a profundidad sobre aspectos económicos tales como el empleo, encontramos



que la mayoría de estos municipios no cuentan con fuentes importantes de empleo formal, lo que repercute en que la mayor parte de la población deba trasladarse a otras localidades.

Si la situación fuera proporcional, se debería reflejar en que el municipio más poblado tuviese la mayor cantidad de empleo formal y así sucesivamente. No obstante, al momento de revisar los datos, es visible que el municipio con mayor empleo es Chalco, como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación; esto nos muestra algunas cuestiones interesantes: la primera es que el municipio de Ixtapaluca si bien ha desarrollado grandes centros comerciales y atraído algunas industrias, no ha sido suficiente para evitar que la mayoría de su población se desplace a otros lugares en busca de empleo, situación similar a la que ocurre en Valle de Chalco, que se podría catalogar como una ciudad dormitorio, ya que los habitantes desarrollan sus actividades en otras localidades y sólo llegan a descansar.

Por supuesto, esto no quiere decir que en el municipio de Chalco no ocurra lo mismo, pero es necesario destacar que ocurre en una proporción menor, lo cual se debe entre otras cosas a su lugar estratégico y al incremento de la infraestructura tanto de comunicaciones como hospitalaria y educativa que se ha llevado a cabo durante los últimos años y que ha repercutido en que empresas de gran tamaño vean al municipio como un lugar atractivo para realizar negocios.

Para sustentar lo que se ha venido diciendo, se presenta la Tabla 2, en donde se muestran los datos de empleo formal al mes de diciembre de 2014 en cada uno de los municipios seleccionados.

**TABLA 2**  
Sobre el Empleo Formal del Sector Privado en los municipios seleccionados de la Zona Oriente del Estado de México

<i>Municipio</i>	<i>Empleos formales registrados en el IMSS</i>
Amecameca	1,417
Chalco	24,484
Ixtapaluca	16,537
Tlalmanalco	528
Valle de Chalco	5,333

Fuente: Información obtenida de datos.gob.mx, consulta: 27 de noviembre, 2015.

Como se muestra, de los municipios seleccionados, el que cuenta con mayor número de empleos formales registrados ante el IMSS es Chalco, seguido de Ixtapaluca. Sin embargo, se debe destacar que el municipio antes mencionado tiene una población 50% mayor, y registra un número considerablemente menor de empleos registrados, lo cual presenta una clara imagen de la migración laboral que existe en el municipio. Si bien en Chalco también ocurre dicho fenómeno, es en menor proporción que en los municipios de Valle de Chalco e Ixtapaluca, pues cuenta con una población menor que sus dos vecinos y registra un mayor número de empleos formales. Lo anterior se debe a que tiene una economía local más robusta que le permite a parte de su población no tener que desplazarse grandes distancias hacia su lugar de trabajo.

Resalta de una forma no tan positiva el caso de Valle de Chalco, en donde teniendo una población mayor a la de Chalco, cuenta con apenas 5,333 empleos formales, lo cual demuestra lo que se mencionaba líneas arriba, de que se trata de un municipio dormitorio. Para revertir esta situación que aqueja a toda la región, resulta fundamental impulsar políticas públicas que fortalezcan la infraestructura urbana, hospitalaria, educativa, así como las condiciones de seguridad para que los municipios de la zona se vuelvan más atractivos para la inversión privada, y se generen las condiciones para la llegada de nuevas empresas o el crecimiento de las existentes, con el consecuente crecimiento en el empleo formal. De no hacerlo, se impide el arraigo de la población y el adecuado desarrollo familiar, pues los padres de familia que trabajan en municipios o delegaciones alejadas desperdician varias horas de su día en el traslado a su centro laboral.

Las acciones podrían ir en varios sentidos: la mejora de las vialidades, la iluminación de las calles, las políticas de seguridad que le brinden certeza a los ciudadanos y al sector empresarial, todo esto podría aplicarse desde una visión regional. Sin embargo, requeriría de un andamiaje institucional intermunicipal que aún no existe, por lo que las acciones que realiza cada administración pública local tienen un impacto focalizado que beneficia al sector específico donde se llevan a cabo. Por tal motivo, el trabajo que realiza cada gobierno municipal repercute directamente en sus habitantes. En este sentido, la relevancia del presente trabajo radica en analizar la actuación de la Administración Pública de Chalco, para conocer y ponderar las acciones emprendidas y la forma en que se implementaron, así como el impacto que tuvieron en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

## Importancia creciente de la evaluación de la gestión pública

La evaluación de programas y políticas públicas constituye un ejercicio en proceso de desarrollo aun en países con un mayor grado de progreso relativo, como es el caso español; por ejemplo: se trata de una práctica y una necesidad creciente, tomando en consideración la apreciación de que lo que no se cuantifica y mide, difícilmente se puede mejorar. En este sentido, dentro del presente se pretende generar una evaluación de impacto de las acciones implementadas por la Administración Pública de Chalco, partiendo desde un análisis cuantitativo que nos permita conocer el impacto de las acciones emprendidas, pero complementándolo con un estudio cualitativo a través del cual nos permita comprender la forma en que se llevó a cabo el proceso de toma de decisiones y ejecución de las políticas impulsadas por la administración de Chalco durante el periodo 2013-2015.

En este sentido, la evaluación debe ser concebida no sólo como la comparación de resultados cuantitativos que son fáciles de comparar y evaluar, como el número de kilómetros de calles pavimentadas o parques remodelados, sino que el análisis irá más allá tratando de ahondar en el manejo administrativo que se tuvo, que rara vez se puede vislumbrar desde fuera o con simples datos estadísticos. La razón de emprender un estudio de esta naturaleza es llevar a cabo un análisis tanto endógeno como exógeno, entendido el primero como la evaluación del funcionamiento administrativo y operativo de la Administración Pública, y el segundo en la efectividad de ese funcionamiento administrativo en la resolución de los problemas municipales.

De tal manera, el presente estudio buscará evaluar no sólo los resultados entregados, sino la forma en que se consiguieron, partiendo desde variables como el manejo financiero, la modernización de la Administración Pública, el mejoramiento de indicadores de desempeño, las obras públicas realizadas, la transparencia ejercida en el manejo de los recursos públicos, la autonomía de gestión otorgada a los directores de área, el andamiaje institucional utilizado para el cumplimiento de los objetivos, entre otros.

Como se observa, el análisis se centrará en varios aspectos tanto cualitativos como cuantitativos, lo que dará lugar a una apreciación más cercana de lo que fue la Administración Pública de Chalco en el periodo estudiado. Es importante mencionar que un análisis como el presente, rara vez cuenta con el apoyo del aparato administrativo, debido a que por costumbre son poco afectos a abrirse al escrutinio público por miedos y fobias impulsadas por la inseguridad de las autoridades, quienes creen que cualquier evaluación que tenga la posibilidad de

encontrar algún error u omisión es mala o que se pueden poner en evidencia prácticas donde la corrupción puede aflorar.

Dicha percepción no les permite advertir que la evaluación conlleva no sólo distinguir errores y aciertos, sino la posibilidad de coadyuvar a resolver los problemas mediante un análisis profundo del ejercicio administrativo. Resulta importante resaltar la apertura que mostró el presidente municipal para este estudio, ya que brindó todas las facilidades para que pudiera llevarse a cabo de la mejor manera, lo cual resulta peculiar en un contexto en el que, como se mencionó, quienes dirigen las administraciones públicas tienden a rehuir de una evaluación externa y objetiva. Permitir este tipo de ejercicios forma parte de una cultura de la transparencia que aún se está construyendo en nuestro país, pero que resulta fundamental para que la ciudadanía recupere la confianza perdida en las administraciones públicas.

En esta tesitura, tenemos que la evaluación se lleva a cabo cada vez de manera más completa y sistemática, lo cual es una imperiosa necesidad, debido a la aplicación de recursos y fundamentalmente el logro y concreción de políticas y programas y su impacto en los públicos y sectores hacia los cuales se dirige. En torno a la evaluación de programas, es pertinente tener presente su concepto a fin de ponderar la relevancia de practicarla:

[...] evaluación no se refiere únicamente al resultado, sino a todos los componentes que intervienen en el programa: actividades, recursos, procedimiento, actuación de profesionales, funcionamiento de la interacción personal, incidencia del medio, comportamiento de los beneficiarios, evolución hacia los objetivos y metas finales. Las características básicas de la evaluación formativa son: Procesual, forma parte intrínseca del programa. Integral, abarca a todas las partes e implicadas del programa. Sistemática, es un proceso riguroso. Estructurante, que permite ir ajustándose a las necesidades del momento. Progresiva, tiene en cuenta los logros conseguidos. Innovadora, permite constantemente la toma de decisiones nuevas. Científica, analiza todos los elementos del proceso como parte de un sistema, con el fin de determinar cuál es el papel de cada uno de ellos dentro de aquél (Trinidad Requena, 2000).

En suma, el proceso de evaluación de políticas y programas es uno de carácter complejo; sin embargo, es profundamente revelador de los aciertos, errores, vacíos, alcances y limitaciones de la actuación e intervención de una dependencia, entidad u orden de gobierno en su labor cotidiana y periódica, así como de los impactos que logra en el conjunto de lo social. Es mediante la evaluación que se puede

mejorar, y más aun cuando se hace mediante un externo, como es el caso de este estudio; y no sólo eso, sino que al hacerlo público, las experiencias de evaluación podrán ser de utilidad a otros actores para emular lo que se hizo bien y tal vez para evitar los errores en que se cayeron. Como se observa, la evaluación no es sólo un requisito del diseño de las políticas públicas, sino que tiene una función muy relevante en el desarrollo administrativo de cualquier institución.

### **El contexto contemporáneo del municipio de Chalco de Díaz Covarrubias**

Es de destacar la importancia estratégica política, social y económica del municipio, pues es uno de los más poblados de la región oriente del Estado de México, por lo que el desempeño de la Administración Pública municipal impacta en una elevada cantidad de ciudadanos; por este motivo, la evaluación de su ejercicio de gobierno resulta casi obligatorio. Como se puede observar en el mapa que se presenta a continuación, su ubicación geográfica le permite tener contacto directo con el Distrito Federal –hoy Ciudad de México–, lo que implica una ventaja competitiva para la instalación de industrias y empresas de servicios que encuentran a escasos kilómetros el mercado de consumidores más grande del país y prácticamente de Latinoamérica.

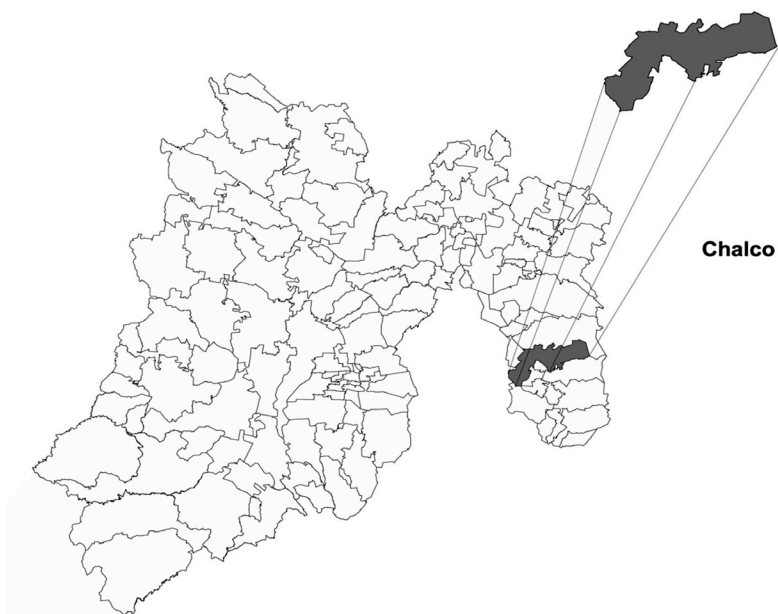
Asimismo, durante décadas, el municipio fue el principal centro de comercio de la región, en donde los habitantes de los municipios circunvecinos acudían a cubrir sus necesidades de bienes y servicios. Lo anterior le brindó la oportunidad de crecer y transformarse de un municipio con una economía básicamente de agricultura y ganadería, a uno de servicios con una importante presencia industrial, razón por la cual –como se comentó anteriormente– tiene el mayor número de empleos formales en la región.

Además, se encuentra muy bien comunicado mediante las carreteras México-Puebla y México-Cuautla, entre otras de menor tamaño, lo que le permite a las empresas asentadas en la localidad contar con la logística necesaria para llevar sus productos a diversos mercados. La cercanía con la Ciudad de México representa un reto, pues tener cerca a diversidad de municipios y delegaciones que compiten por atraer inversiones, vuelve la tarea de gobernar al municipio y mejorar las condiciones económicas un reto de gran magnitud.

Sin embargo, también representa una oportunidad, ya que mediante asociaciones se pueden generar sinergias entre las diferentes administraciones públicas para la resolución de problemas. Ya sea mediante inversiones conjuntas, o incluso

adquiriendo buenas prácticas de los municipios vecinos. En términos generales, los beneficios y retos del municipio de Chalco son enormes, por lo que la Administración Pública debe adaptarse a la nueva realidad y aprovechar las ventajas competitivas y convertir los retos en oportunidades de crecimiento. Esto sólo será posible mediante la profesionalización de los directivos municipales, para que estén conscientes y tengan la capacidad de enfrentar los retos que tienen enfrente. Para una mejor visualización, se presenta el mapa de la ubicación geográfica de Chalco.

**MAPA 1**  
**Ubicación Geográfica del Municipio de Chalco**



Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Informe de Resultados de Fiscalización del Municipio de Chalco, 2014*.

Si bien se encuentra enclavado en una zona con grandes carencias, el municipio de Chalco ha logrado, debido a su ubicación y a un buen diseño e implementación de políticas públicas, posicionarse como un ejemplo dentro de la región, gracias a la ejecución de diversas acciones que han permitido fortalecer a la Administración Pública local y, por ende, ésta ha tenido un mejor desempeño en beneficio de la población. Se busca documentar las acciones emprendidas y cómo éstas han

dado lugar a que el mejoramiento de la infraestructura y de las condiciones de vida se aceleren.

Es pertinente destacar que durante la última década el municipio de Chalco se rezagó en aspectos como la cantidad de viviendas con calles pavimentadas, construcción de espacios públicos, mejoramiento de la imagen urbana, recolección de basura, alumbrado, seguridad. Por esta razón, durante la gestión 2013-2015 se impulsaron medidas que permitieran consolidar los avances alcanzados hasta el momento y progresar aún más rápido en la resolución de los problemas o en atenuarlos lo más posible.

Con una población que para el año 2010 rebasaba los 310,000 habitantes, el impacto que puede tener una Administración Pública eficiente y eficaz, es muy elevado; sin embargo, también representa un reto de gran magnitud al tratar de satisfacer las necesidades y preocupaciones de una población tan elevada con recursos financieros relativamente escasos. Como se mostrará posteriormente, el municipio mexicano en general se encuentra relegado y en un estado casi de abandono por el orden de gobierno federal, así como por el estatal; la cantidad de recursos de que disponen resulta ínfima en relación a la cantidad de responsabilidades y obligaciones que le son inherentes.

La transformación administrativa implementada durante la gestión 2013-2015 resulta poco común en el espectro de las administraciones públicas de la región en lo particular, pero incluso a nivel nacional, pues se implementó una reingeniería de la estructura organizacional, lo que permitió el adelgazamiento de los gastos de nómina, liberando recursos para la inversión pública. Esto dio lugar a una transformación urbana del municipio, pues se impulsó la creación de espacios públicos, en diversas zonas, que le han brindado una renovación y modernización de la imagen urbana. Con esto se están sentando las bases de lo que puede ser un eje de desarrollo, pues –como se ha comentado– al ser un municipio colindante con la capital del país, tiene un mercado potencial enorme para atraer turistas, y la transformación y modernización de la imagen era un paso elemental que se tenía que dar para lograrlo. Aun hacen falta varios elementos, como el control y reordenamiento del comercio informal, así como campañas de promoción de los lugares turísticos de la localidad; sin embargo, haberse atrevido a un cambio radical incluso con la oposición de un sector de la población, representa una forma de gobernar diferente a como se manejan comúnmente las administraciones públicas, donde en la mayoría de los casos se busca seguir la inercia y tratar de no tocar intereses; por tal razón, muchas veces los cambios son lentos o no se realizan.

A continuación se realizará un breve análisis sobre el comportamiento financiero del municipio con respecto al contexto nacional, a fin de conocer y apreciar

si existe diferenciación en cuanto al manejo de los recursos o si éste ha estado en sintonía con el resto de las administraciones públicas. Con ello podremos saber si la mejora en el desempeño en cuanto a ejecución de obras y modernización de la Administración Pública ha sido gracias al cambio de prioridades presupuestales o si, por el contrario, éste se ha presentado debido a otros factores.

Como se podrá observar en la Tabla 3, aparte de que los recursos de los que dispone el municipio mexicano son escasos, su composición nos revela algunos datos relevantes que explican la debilidad institucional de los gobiernos locales, pues menos de una cuarta parte de los recursos de que disponen son de origen propio; es decir, mediante el cobro de impuestos y derechos, las restantes dos terceras partes provienen de transferencias intergubernamentales, las cuales en buena parte son condicionadas para ser aplicadas en las prioridades dictadas por los gobiernos estatales o federal.

**TABLA 3**  
**Sobre los ingresos totales de los Municipios mexicanos del año 2012**  
(Miles de pesos)

<i>Rubro</i>	<i>Monto</i>	<i>% del total</i>
Impuestos	33,245,183	12.1820277
Derechos	14,879,159	5.452168124
Aprovechamientos	10,129,048	3.711585624
Contribuciones de Mejoras	848,583	0.310946148
Productos	2,587,096	0.947989221
Participaciones Federales	97,416,920	35.69646819
Aportaciones Federales	106,593,888	39.05918328
Otros Ingresos	7,203,648	2.639631716
Total	272,903,525	100

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

La tabla anterior representa la suma total de los ingresos de todos los municipios del país (excepto financiamiento, se consideraron sólo los ingresos recurrentes); por tanto, su análisis sólo nos permite tener una visión general pero esclarecedora de la situación financiera de los gobiernos locales. Es de destacar que apenas el 11% de los recursos municipales está compuesto por ingresos provenientes de los



impuestos, más otro 8.6% integrado por derechos y aprovechamientos. Resulta fundamental fortalecer las capacidades recaudatorias de las tesorerías municipales para incrementar el porcentaje de los ingresos propios, pues éstos representan una oportunidad de verdadera autonomía para los gobiernos locales, ya que los mismos pueden ser empleados ágilmente en atender las demandas ciudadanas sin necesidad de solicitar autorizaciones administrativas externas.

Como se observa, el promedio nacional de dependencia financiera es sumamente elevado, pues los gobiernos locales raramente asumen su papel de recaudadores de impuestos. Resulta más rentable, políticamente hablando, esperar a que la Federación y el estado asignen los recursos vía transferencias o esperar a que alguna inversión llegue a sus localidades. En el ideario del político mexicano, recaudar impuestos representa –como coloquialmente se dice– “darse un disparo en el pie”, pues cobrarle al ciudadano lo irritaría y posteriormente cuando se acuda a pedir el voto para algún otro cargo o para la reelección consecutiva del cargo actual, éste se lo negaría; si bien es una mentalidad mediocre, es lo que prevalece en la mayoría.

Sin embargo, lo anterior está alejado de la realidad, pues una administración eficiente que cobra los impuestos y que éstos mismos los invierta en la localidad, impulsa al ciudadano a pagar de manera puntual y sin necesidad de ir a cobrarle, debido a que sabe que ese pago se verá reflejado en la mejora de la infraestructura, en mejores servicios y en una mejor calidad de vida tanto para él como para su familia. Recaudar impuestos contrae una co-responsabilidad, pues por un lado el ciudadano se empodera y exige que los recursos que ha brindado a la Administración Pública sean utilizados de manera adecuada, pues de lo contrario no volverá a realizar sus contribuciones al advertir que no han impactado en su entorno; por otro lado, para el gobernante implica disponer de mayores recursos financieros para impulsar proyectos que mejoren en todos los sentidos la calidad de vida del ciudadano; si lo hace de manera eficiente y eficaz, esto permitirá al gobernante resolver las demandas ciudadanas y ganarse el apoyo de la población para permanecer en el cargo mediante la reelección o buscar algún otro puesto. De no hacerlo de manera adecuada, la ciudadanía le cobraría su falta de eficacia negándole el voto en la siguiente elección.

Debido a que por tradición las administraciones públicas no son eficientes ni eficaces, los titulares del Ejecutivo local prefieren no apostar a la eficiencia recaudatoria, pues implicaría tener una ciudadanía vigilante y exigente, por lo que analizar si el comportamiento de Chalco siguió la tendencia nacional o realizó un viraje, nos servirá de base para entender la mentalidad que prevaleció en la

Administración Pública. En este sentido, presentamos a continuación la Tabla 4, donde se plasma el comportamiento recaudatorio de la administración local. Es importante mencionar que el comportamiento tributario no puede modificarse radicalmente en un periodo corto de tiempo, pero sí deberían existir indicios de que hubo un impulso decidido para elevar la recaudación de impuestos locales.

**TABLA 4**  
**Sobre los Ingresos Municipales de Chalco, 2013-2015**  
**(Miles de Pesos)**

<i>Rubro</i>	<i>2013</i>	<i>% del total</i>	<i>2014</i>	<i>% del total</i>	<i>2015</i>	<i>% del total</i>
Impuestos	69,313.40	10.12	101,286.90	9.37	98,206	10.12
Derechos	15,761.10	2.30	24,494.30	2.26	36,005.9	3.71
Aprovechamientos	8,763.60	1.27	21,191.20	1.96	8,916.3	0.92
Contribuciones de Mejoras	5.6	0.0008	40	0.003	300	0.03
Productos	1,189.00	0.17	1,074.20	0.099	1,208.	0.12
Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales	559,577.50	81.71	683,230.30	63.23	663,041.7	68.31
Otros Ingresos	30,145.90	4.40	249,205.30	23.06	163,000.7	16.79
Total	684,756	100	1,080,522	100	970,679	100

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Informe de Resultados de Fiscalización del Municipio de Chalco, 2014* y Proyecto de Presupuesto Aprobado para el Municipio de Chalco para el Ejercicio 2015.

Con base en la tabla anterior, es visible el incremento de la recaudación de impuestos, pues de 2013 a 2014 se elevó en más de un 30%, comportamiento no muy común en la región debido a la escasa disposición de los presidentes municipales a arriesgar su capital político con el cobro de impuestos. Si bien dicha dinámica se estancó en el presupuesto estimado para 2015, es importante mencionar la razón, pues después de un incremento fuerte, el margen de maniobra para incrementar la recaudación fiscal se achicó. Asimismo, la dinámica económica contemplada desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2015), consideraba un complicado año en materia económica, lo que dificulta la recaudación de impuestos en todos los órdenes de gobierno. Sin embargo, y aun con las condiciones adversas, se mantiene una proyección elevada de cobro de impuestos locales. Si bien en proporción se mantiene un nivel bajo, es decir, sólo el 10% de los ingresos

provinieron de impuestos, se debe de observar el conjunto, pues del año 2013 a 2014 el presupuesto total creció en 400 millones de pesos, casi el 60%. Por tanto, aun cuando la recaudación tuvo un crecimiento muy importante, se mantuvo su proporción total.

Como se comentó, el incremento del presupuesto total de 2013 a 2014 se debe en buena medida al incremento de la recaudación, que impacta en dos vías: una es mediante los ingresos recolectados directamente de los habitantes del municipio; la otra es por los estímulos considerados en la *Ley de Coordinación Fiscal*, en donde se premia la eficiencia recaudatoria con mayores transferencias de la Federación. Esto tiene como fin que el gobierno municipal se vea incentivado a continuar con su buena labor en la recolección de impuestos. En este sentido, es importante mencionar que los recursos totales de que dispuso el ayuntamiento fueron superiores en 2014 en casi 400 millones a lo ejercido durante 2013. A esto se debe sumar el incremento de otros recursos, los cuales se obtuvieron mediante gestiones de la administración local ante diferentes instancias, lo que les permitió dar el salto presupuestal tan importante.

En este sentido, contar con personal profesional y capacitado en la gestión pública permitió a la Administración Pública allegarse de recursos públicos para atender las demandas ciudadanas; de otro modo, no se habría podido dar el salto cuantitativo ni tampoco cualitativo, pues no sólo se incrementaron los recursos disponibles, sino que se utilizaron de manera más ágil y con un control más estricto por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas.

Como se demuestra, la eficiencia recaudatoria es primordial para el desarrollo de cualquier municipio, pues las autoridades, al disponer de mayores recursos, pueden realizar una mayor cantidad de obras en beneficio de la población. Ello repercutirá en una mejor percepción del gobernante y, contrariamente a lo que se piensa, podrían incrementar su respaldo social.

Otro factor que resalta en la tabla anterior, es el incremento de la autonomía financiera, ya que la dependencia de las transferencias intergubernamentales federales y estatales descendió considerablemente, pasando de representar 81% el primer año, a menos de 70% dos años después, de acuerdo al presupuesto aprobado. Eso se ha logrado con una gestión eficiente de los recursos, así como mediante gestiones y la participación del ayuntamiento en convocatorias, certámenes y acreditaciones, que le han permitido obtener considerables recursos extraordinarios. Destacan la modernización catastral, así como uno de los programas de alumbrado público más ambiciosos del país con tecnología LED, además de un ambicioso plan de manejo del agua, en el cual gracias a la solidez técnica y a la

adecuada implementación, han logrado sortear las evaluaciones y hacerse acreedores a reembolsos millonarios y apoyos adicionales.

Destaca también el incremento de la capacidad de gestión de las dependencias; por ejemplo, la dirección de obras públicas diseñó un sistema a través del cual se redujo considerablemente el tiempo necesario para la elaboración de un proyecto ejecutivo, con lo cual se han podido gestionar mayores recursos mediante las convocatorias que cotidianamente publican los gobiernos federal y estatal a través de sus secretarías y entidades. Lo anterior explica, en parte, la razón del incremento presupuestal mediante el apartado de otros ingresos. Los recursos humanos son fundamentales no sólo para el ejercicio de los proyectos planteados, sino que mediante personal altamente capacitado se puede incrementar de manera importante el presupuesto de que disponen las administraciones locales.

Como se ha podido observar, el liderazgo político, acompañado de un equipo profesional, permite a las administraciones públicas allegarse de recursos, aun con el andamiaje institucional centralista que impera en nuestro país. Por ello resulta imperioso que la profesionalización no sea una opción, sino una obligación en todos los entes públicos. Dejar atrás el sistema de botín, representa una oportunidad única para detonar el desarrollo del país desde sus localidades. Mientras los administradores públicos sigan siendo designados con base en compadrazgos, nepotismos, clientelismos y amiguismos, será complicado revertir la situación actual de la mayoría de los municipios.

Una vez realizado un acercamiento a los ingresos de los municipios en México y su comparación con objeto del presente estudio, procederemos a conocer el rubro de gasto, partiendo desde una dinámica similar y presentando en un primer momento los datos nacionales, para después contrastarlos con el caso de Chalco.

**TABLA 5**  
**Sobre los Egresos Totales de los municipios mexicanos del año 2012 (Pesos)**

<i>Rubro</i>	<i>Monto</i>	<i>% del Total</i>
Servicios Personales	101,395,822,864	37.21
Materiales y Suministros	16,168,364,091	5.93
Servicios Generales	36,813,132,014	13.51
Subsidios, Transferencias y Ayudas	30,434,587,598	11.16
Adquisición de Bienes Inmuebles	4,224,968,267	1.55
Inversión Pública	64,824,478,520	23.79
Inversión Financiera	296,466,790	0.10
Otros Egresos	2,377,281,020	0.87
Deuda Pública	15,950,912,289	5.85
Total	272,486,013,453	100

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

Si bien el monto global de los recursos ejercidos por los municipios mexicanos podría parecer elevado, lo cierto es que esos poco más de 270 mil millones de pesos se dividen entre 2,440 administraciones públicas, dando como resultado una cantidad muy limitada para satisfacer las necesidades de la población. Por tal razón, cada municipio debe hacer lo pertinente para que los escasos recursos de que disponen sean invertidos de la mejor manera, tratando siempre de que se logre el mayor impacto posible en beneficio de la población.

Resulta fundamental que los municipios cuenten con un incremento sustancial de las partidas presupuestarias, a fin de que lo que expresa la Constitución en el Artículo 115 se vuelva una realidad, y que las administraciones públicas locales tengan las capacidades para cumplir con sus deberes legales. Sin embargo, las actuales administraciones no pueden esperar a que en el marco institucional se logre un cambio radical que les dote de mayores recursos financieros.

Es su deber convertirse en gestores eficientes y eficaces y que colaboren con su entorno, ya sea con otros municipios, con el gobierno estatal o con el gobierno federal, para obtener partidas extras, así como con la comunidad o con el sector empresarial. Los limitados presupuestos siempre han sido la excusa perfecta de las autoridades locales para no realizar cambios importantes o acciones que impacten en la sociedad; sin embargo, esto puede ser una oportunidad, pues al partir de una

base de comparación baja, su margen de crecimiento es elevado. Esta situación se presentó en la recaudación de impuestos en el municipio de Chalco, debido a que se inició con una recaudación baja en el año 2013; el potencial de crecimiento era muy elevado y la Administración Pública aprovechó dicha circunstancia para incrementar la recaudación y a su vez recibir estímulos vía participaciones debido a su buen desempeño. Esta situación se puede presentar en otros rubros, mediante convenios de colaboración con empresas; se pueden gestionar obras y acciones sociales, que debido a su nula gestión en los últimos años, su potencial de crecimiento resulta elevado.

Las autoridades locales deben dejar de ser simples administradores de la escasez, para convertirse en gestores del desarrollo de sus localidades, pues tienen amplias potestades. Sólo deben aprovechar al máximo el medio ambiente en el que se desarrollan. La gobernanza es fundamental para las nuevas administraciones, deben tejer redes de colaboración entre instancias públicas, privadas y sociales, que les permitan alcanzar de mejor manera sus objetivos y que todos los sectores resulten beneficiados. Para analizar qué prioridades tuvo la administración analizada, a continuación presentamos los rubros de gasto del municipio de Chalco durante el periodo 2013-2015.

**Tabla 6**  
**Sobre los Ingresos Municipales de Chalco, 2013-2015**  
(Miles de Pesos)

<i>Rubro</i>	<b>2013</b>	<b>% del total</b>	<b>2014</b>	<b>% del total</b>	<b>2015</b>	<b>% del total</b>
Servicios Personales	253,235.3	37.20	317,394.10	29.48	348,786.30	35.93
Materiales y Suministros	26,605.9	3.91	38,082.90	3.54	40,044.99	4.13
Servicios Generales	114,250.1	16.78	185,183.60	17.20	135,125.00	13.92
Subsidios, Transferencias y Ayudas	59,892.2	8.80	90,064.60	8.36	127,819.00	13.17
Adquisición de Bienes Inmuebles	9,121.7	1.34	34,950.70	3.25	8,210.70	0.85
Inversión Pública	122,288.7	17.96	297,370.50	27.62	207,730.50	21.40
Inversión Financiera	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Deuda Pública	95,329.5	14.00	113,702.10	10.56	102,962.60	10.61
Total	680,723	100	1,076,749	100	970,679	100

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Informe de Resultados de Fiscalización del Municipio de Chalco, 2014 y Proyecto de Presupuesto Aprobado para el Municipio de Chalco para el Ejercicio 2015*.

De la tabla anterior podemos destacar, en primer lugar, que el municipio de Chalco inicia la administración con indicadores más bajos al promedio nacional; por ejemplo, en cuestión de inversión pública, ésta se ubica en un 5 por ciento menor al promedio nacional. Asimismo, el gasto corriente comprendido por los rubros de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, es ligeramente mayor durante dicho año al estándar nacional. Sin embargo, se presenta una transformación importante durante el segundo año, cuando el gasto corriente baja a mínimos incluso históricos, lo que repercutió positivamente en la inversión pública, pues con los mayores recursos disponibles permitió elevar el porcentaje del presupuesto destinado a la realización de obras y acciones sociales hasta casi el 30%.

Tomando en cuenta que la inversión pública representaba en el año 2013 apenas el 18%, el incremento es muy significativo, dando como resultado un impulso importante en la construcción de obras públicas, lo cual dio lugar al cumplimiento de varias promesas de campaña, como la pavimentación de 40 kilómetros lineales de las calles del municipio, remodelación de espacios públicos, perforación de pozos para el abastecimiento de agua potable (acción que llevaba décadas de retraso), mejoramiento de los edificios públicos, entre muchas otras acciones.

De no haber tenido eficiencia en el uso de los recursos públicos, la meta difícilmente se habría cumplido; sin embargo, la administración mostró racionalidad en el uso de los recursos al no incrementar el gasto corriente como es costumbre en la región, donde las plazas dentro de la función pública municipal se consideran como premios políticos para las personas afines al partido político que llegó al poder; por ende, cuando se incrementa la disponibilidad de recursos, lo primero que hacen es incrementar la estructura burocrática para mantener e incrementar su capital político. No obstante, durante el periodo analizado, en Chalco, el incremento de los recursos se destinó a obras públicas, lo que podría deberse a múltiples factores; uno de ellos fue que el presidente municipal y los regidores, así como quienes dirigieron la administración, tuvieron la mira puesta más allá de la próxima elección y en su futuro político. Su visión consistió en dejar un legado mediante obras y acciones que marcaran la transformación del municipio; lo anterior ha motivado el presente análisis, pues resulta peculiar que los actores políticos piensen más en el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, que en su futuro político.

## **Evaluación de la gestión pública municipal, una visión panorámica**

Hasta el momento se ha venido describiendo una visión panorámica de lo que fue la Administración Pública municipal. Por tal motivo, en el presente apartado se pretende ofrecer una breve perspectiva de lo que será el análisis a profundidad de la gestión pública municipal llevada a cabo durante el periodo 2013-2015.

### **Análisis financiero y administrativo**

El análisis estará dividido en dos partes: la primera dedicada a las finanzas del gobierno municipal, y la segunda sobre la administración de recursos humanos. Por tal motivo, y en congruencia a lo anterior, presentaremos un gráfica sobre libertad presupuestal, la cual fue elaborada con datos obtenidos del INEGI y por información proporcionada por la Secretaría de Administración y Finanzas del municipio de Chalco. En esta gráfica se busca conocer el comportamiento a lo largo del tiempo y compararlo, para poder observar las mejoras o retrocesos en dicho indicador.

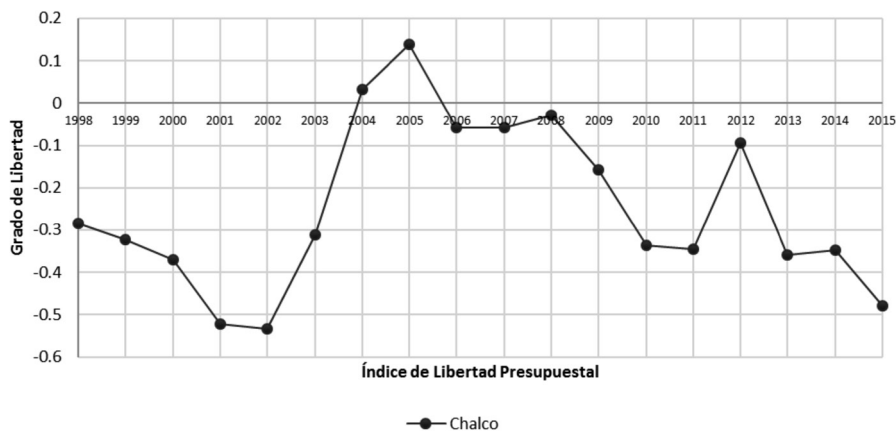
El índice de libertad presupuestal es un indicador empleado para conocer el estado de salud financiera de los gobiernos municipales (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015). Para entender el gráfico, es importante mencionar que los valores que van de cero a 1 indican que el total de los ingresos propios, así como las transferencias intergubernamentales, alcanzan solamente para cubrir el gasto corriente y compromisos de deuda, limitando el gasto de inversión; en tanto, los valores que van de cero a -1, indican que el gobierno municipal dispone de recursos para ser destinados en beneficio directo de la población. Por ejemplo, suponiendo un grado de libertad de -0.3, dejaría entrever que el 30% de los recursos recurrentes del municipio en cuestión están disponibles para ser utilizados en las prioridades del mismo.

En este sentido, la escala señala que cuando el indicador se encuentre arriba de cero, la administración municipal debe recurrir al endeudamiento para la realización de obras y acciones sociales. Asimismo, cuando el indicador se encuentra debajo de cero, entre más cercano a -1 esté, mayor será la disponibilidad de recursos recurrentes para la inversión pública. Con esto podemos observar si el manejo financiero de una administración está siendo sano.

Muchas veces se presume sólo la realización de las acciones públicas, pero se esconde el manejo financiero que se desarrolló para lograrlo. Con este indicador podremos conocer si la inversión pública se realizó con responsabilidad.



**GRÁFICA 1**  
**Sobre el índice de Libertad Presupuestaria del Municipio de Chalco de 1998-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, 2015. Para el año 2015 se utilizó información proporcionada por la Secretaría de Fianzas y Administración.

Como se mencionó, entre más cercano esté el indicador a -1, mayor es el grado de libertad que tienen los municipios para invertir en acciones y obras sociales. La gráfica anterior nos muestra que la solidez de las finanzas públicas fue bastante buena de 1998 hasta el año 2002, pues durante el año 2003 se deteriora sensiblemente el indicador, mostrando un incremento sustantivo del gasto corriente. El año 2004 podría considerarse crítico, pues los recursos ordinarios no fueron suficientes para cubrir el gasto corriente y el pago de la deuda, lo que dejaba nulo margen para la inversión en obras de infraestructura o programas sociales, salvo mediante el endeudamiento.

Es importante mencionar que debido a las condiciones presupuestales del periodo de 2004 a 2006, la contratación de deuda era una decisión complicada, pues no se tenía la solidez financiera para poder asegurar su pago futuro. La gráfica nos muestra incluso que en el periodo referido, la situación financiera del municipio fue crítica, ya que los recursos recurrentes no eran suficientes para el pago del gasto corriente y las obligaciones financieras; el indicador se encontraba en un nivel prácticamente insostenible. En esos años, la Administración Pública requirió de endeudamiento para el pago de los gastos de operación y más aún para realizar inversiones en infraestructura; por supuesto, esto lastimó las condiciones

financieras de la siguiente administración, que tuvo escaso margen de maniobra para invertir en las prioridades de la sociedad.

Durante el trienio de 2007 a 2009 se logró mejorar insuficientemente el índice de libertad, pues mantuvo elevado el gasto corriente, dejando escaso margen para la inversión. Lo anterior puede explicar en parte el rezago tan importante que presenta el municipio en cuestión de infraestructura y desarrollo urbano, pues seis años sin inversión considerable en el rubro impidió no sólo construir nuevas obras, sino que deterioró la infraestructura existente.

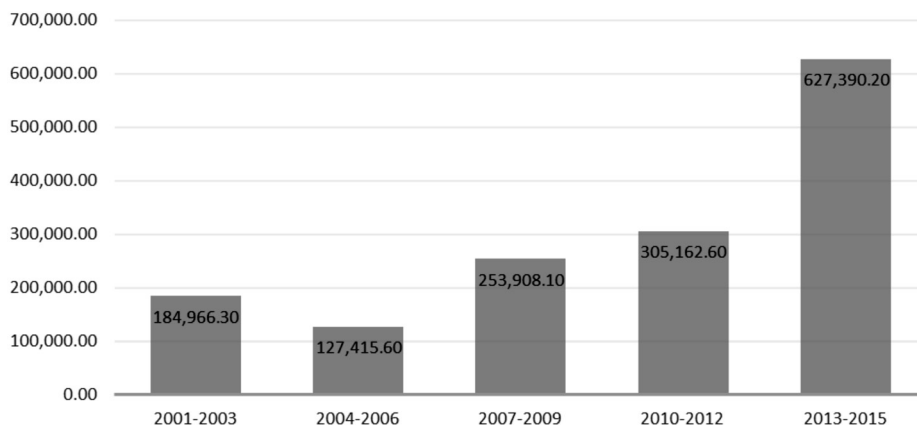
Se debe destacar que para 2009 y 2010, con el inicio de la siguiente administración, se presentó una mejora sensible de las finanzas públicas en sus dos primeros años; hubo adelgazamiento del aparato burocrático, se cuidó el manejo de la deuda pública y se incrementó la inversión pública. Sin embargo, en el año 2012 el indicador volvió a caer, lo cual puede tener explicaciones administrativas, electorales y políticas.

Como se puede observar, la capacidad administrativa es primordial para el manejo adecuado de las finanzas públicas de un municipio, pues con el solo cambio de partido político en el poder y el cambio de directivos y administrativos, la solidez de las finanzas públicas se vio enormemente beneficiada.

Asimismo, observando el comportamiento con objetividad, vemos cómo al final de la administración el cálculo político-electoral deterioró el comportamiento de las finanzas públicas, al incrementarse el gasto corriente y castigando la inversión en infraestructura. Lamentablemente el andamiaje institucional no permitió blindar a las administraciones públicas de ser utilizadas con fines ajenos al servicio y beneficio público.

Se debe resaltar el comportamiento presentado en el periodo 2013-2015, pues el indicador se mantuvo en terreno positivo. En todo el periodo, el manejo financiero fue cuidadoso y evitó el incremento del gasto corriente, lo que le brindó la oportunidad de elevar de manera muy importante la inversión pública, pues como se pudo observar en la Tabla 6, la inversión pública prácticamente se duplicó tomando como referencia el primer año. Para visualizar de mejor manera lo que se ha venido mencionando, presentamos la Gráfica 2, en donde se plasma la inversión pública ejercida por trienio, del año 2001 al 2015.

**GRÁFICA 2**  
**Sobre la Inversión Pública Municipal por trienio, 2001-2015**  
 (Miles de Pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, 2015. Para el año 2015 se utilizó el Presupuesto de Egresos Aprobado. Se redondearon los periodos administrativos para un mejor análisis.

La gráfica demuestra lo que ya se mencionaba: la administración 2001-2003 impulsó una inversión superior en casi un 50% a la que se realizó durante 2004-2006, sobre todo por una mala gestión administrativa y un incremento insostenible e irresponsable del gasto corriente. Resaltan estas cifras, pues los presupuestos de que dispuso la primera administración del gráfico fueron considerablemente menores a los que manejó la segunda, lo cual denota que existió una muy buena gestión administrativa y financiera durante el periodo de Eulalio Esparza (2001-2003), situación que no se repitió durante la gestión de Jaime Espejel (2004-2006) (INEGI, 2015).

Se obtuvo cierta mejoría durante el gobierno de Vicente Onofre en el periodo 2007-2009, durante el cual se logró incrementar la inversión pública; sin embargo, se realizó de manera poco adecuada, basada sobre todo en endeudamiento público (INEGI, 2015). Durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Carbajal, la inversión nuevamente se incrementó; no obstante, no se alcanzó un nivel óptimo debido a que parte de su gestión la dedicó al saneamiento financiero del municipio. En este sentido, al llegar al poder Francisco Osorno, la Administración Pública estaba en mejores condiciones de como la recibió su antecesor, lo que aprovechó para no sólo consolidar la situación financiera, sino mejorarla y alcanzar niveles de inversión sin precedente, tal como se puede observar en la Gráfica 2. En ésta se muestra que en el periodo 2013-2015 se invirtió más que en las dos administraciones

anteriores juntas. Para que lo anterior se pudiera materializar, intervinieron varios factores, entre los que podríamos destacar los siguientes: un control estricto del gasto corriente y una elevada capacidad institucional para la gestión de recursos adicionales, para lo cual se ha requerido de personal altamente capacitado y dotado de la autonomía suficiente para llevar a cabo sus funciones de una manera correcta.

Como se mencionó al principio, el análisis tendrá dos tiempos. Una vez que se ha analizado el de las finanzas, pasaremos al de administración del capital humano, el cual es tan importante como el primero o incluso más, pues si se gestiona bien, puede ser una fuente importante de financiamiento. Por ejemplo, un empleado capacitado y motivado puede elaborar proyectos para su posible financiación en el presupuesto de egresos de la Federación o del presupuesto estatal; en cambio, un empleado sin el perfil, sin capacitación y sin motivación, su única función será tratar de pasar los días haciendo lo menos posible. Por ello se decidió que esta área fuera fundamental, para conocer la razón del comportamiento del manejo macro de las finanzas y del impulso a la obra pública.

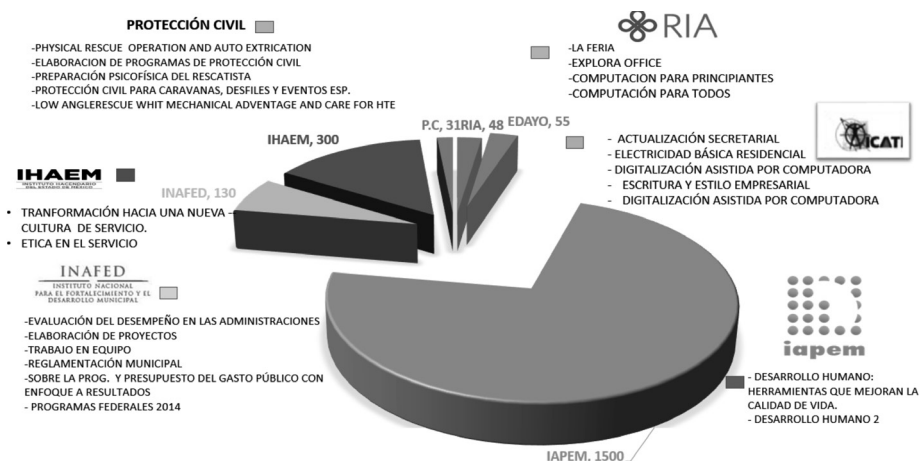
Se realizaron entrevistas a diversos directores o encargados de áreas, las cuales nos permitieron conocer algunas constantes que podrían ser la clave del éxito administrativo:

- La designación de puestos se realizó con base en el perfil profesional y emocional, tratando en la medida de lo posible que los cargos directivos fueran ocupados por los perfiles idóneos.
- A los directores y personal de mandos medios se les brindó autonomía operativa condicionada a resultados; tenían el respaldo para emprender acciones innovadoras, siempre y cuando los cambios tuvieran como objetivo una mejora importante de la gestión.
- El cambio de paradigma se dio en el concepto de resultados. *Resultados* se operacionalizó como toda una acción que impacte de manera importante en beneficio de la ciudadanía y de la Administración Pública. Es necesario señalar que en otras administraciones, la palabra Resultado siempre estuvo más asociada al beneficio político que al social.
- La despersonalización de la Administración Pública es otro aspecto a destacar. Inaugurar obras es la regla de los políticos locales, quienes buscan permanecer en un cargo público, pues tratan de hacer del conocimiento público que dicha obra o acción se realizó gracias a ellos. Esto es una visión anticuada de la Administración Pública, pues quien está al frente no hace otra cosa que administrar los recursos de los ciudadanos, sus acciones se dan gracias a los

- recursos públicos que son de todos; por tanto, la obra no se realiza gracias al político, ya que éste sólo está cumpliendo el trabajo para el cual se le paga. Sin embargo, en la política mexicana patrimonialista, la regla común es darle gracias al presidente o al regidor o cualquier autoridad por hacer un trabajo que le corresponde. El caso de estudio resulta revelador al advertirse que el Presidente por regla casi general no inaugura las obras públicas ni organiza los tradicionales eventos públicos para que se le rinda pleitesía y se le den las gracias, lo anterior con base en una visión de austeridad. Podría considerarse que tal hecho, más que por ahorro, es debido a que se tiene una visión más avanzada de lo que es y debe ser una administración verdaderamente pública.
- Se impulsó un redimensionamiento de la Administración Pública. Se procedió a una radical reestructuración mediante un diagnóstico de perfiles y puestos, con lo cual se redujo en una tercera parte el personal administrativo del municipio. Tal acción permitió, entre otras cosas, incrementar los ingresos del personal que permaneció, lo que mejoró el ambiente laboral, los empleados valoraron más su trabajo. Con el estudio elaborado se puso a cada empleado en donde tuviera las aptitudes y capacidades para realizar un buen trabajo; y quienes no tenían funciones relevantes o no pudieron adaptarse al cambio, tuvieron que abandonar la administración.
  - Otro factor a considerar basado en las entrevistas, es el impulso innovador y de no tener miedo al cambio. En la mayoría de las direcciones entrevistadas se notó una disminución de personal, que vino acompañada de acciones que permitieron no sólo desarrollar el mismo trabajo con menos personal, sino que se incrementó la productividad. El caso de la Dirección de Obras Públicas es un ejemplo a seguir, ya que si bien tuvo una importante reducción de personal, mediante la creación de un sistema para la elaboración de proyectos ejecutivos disminuyeron el tiempo para su elaboración de dos o más semanas a dos días, o incluso horas, cuando la información ya se encuentra capturada en su totalidad. Lo anterior permitió duplicar su capacidad operativa con prácticamente la mitad de personal. Lo mismo ocurrió en las áreas de Comunicación Social, Seguridad Pública y Servicios Públicos. La eficiencia y la eficacia se convirtieron en valores a través de los cuales se rigió la administración.
  - Finalmente, un hecho generalizado fue la institucionalización y reglamentación del actuar del funcionario público con la creación de manuales de administración y un *Catálogo de Puestos y Tabuladores de Salarios*, lo cual dio seguridad al funcionario de sus deberes y se pudo implementar un adecuado sistema de rendición de cuentas.

¿Cómo logró obtener todo lo anterior la Administración Pública? La respuesta es multifactorial, pero podría decirse que fue gracias, en buena medida, a que se puso énfasis en la importancia del capital humano, la contratación de nuevo personal mediante convocatorias y análisis de perfiles, en lugar de la tradicional práctica del botín político, en donde las vacantes se llenan con los amigos o para el pago de favores, así como la importancia que se le dio a la capacitación y la mejora del ambiente laboral. Como se podrá observar en la gráfica siguiente, que proporcionó la Subdirección de Administración, prácticamente la totalidad de los funcionarios fueron capacitados en el periodo de análisis.

**GRÁFICA 3**  
**Sobre el Personal Capacitado 2013-2015**



Fuente: Gráfica proporcionada por la Subdirección de Administración de Chalco, 2013-2015.

En la gráfica podemos apreciar la importancia que tuvo la capacitación, pues se realizaron más de 2,000 acciones de capacitación para un total de 1,539 empleados, lo que indica que cierto personal asistió y participó en dos cursos o más. Esto nos ofrece una panorámica del porqué el personal se encontraba motivado, debido a que prácticamente la totalidad asistieron al curso denominado *Herramientas que Mejoran la Calidad de Vida*, lo que es visible en el trato con el personal que laboraba dentro de la administración. Igualmente se impartieron cursos especializados para mejorar las capacidades operativas y de gestión de personal específico.

Además del proceso de capacitación, la Subdirección de Administración ha implementado un sistema de evaluación a través del cual se busca perfilar al personal

y detectar problemáticas para darles solución de manera expedita. El proceso que emprendió la Subdirección mencionada es loable, pues raramente se observa en un municipio un proceso tan elaborado para el manejo de los recursos humanos.

Un manejo adecuado de los recursos financieros y del capital humano fueron los elementos primordiales del impulso y mejoramiento que tuvo de la Administración Pública de Chalco, durante el periodo analizado. Los resultados fueron muchos y en diversas áreas. En el siguiente apartado se describirán, a grandes rasgos, algunos éxitos que se tuvieron y que dan muestra del avance obtenido.

### **Logros de una administración enfocada a los Resultados**

Los alcances de una Administración Pública con personal capacitado son enormes. En el presente apartado trataremos de dar cuenta a muy grandes rasgos de algunos de los logros alcanzados, durante apenas 3 años. Cabe mencionar que el esfuerzo para alcanzar cada objetivo fue colectivo; podrían ser pieza clave del éxito obtenido, el trabajo colaborativo y la visión de largo plazo.

Iniciaremos con uno de los elementos más importantes de cualquier organización pública en nuestros días: la transparencia. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) realiza una evaluación periódica sobre el tema, otorgando reconocimientos a los organismos que destacan en transparentar el uso de los recursos públicos. En este tema, el municipio de Chalco obtuvo durante los años 2013, 2014 y 2015, el primer lugar, al lograr una calificación del 100% (IMCO, 2016).

El reconocimiento resulta importante al observar el alcance del estudio que se realiza para otorgar el galardón, pues como lo menciona el IMCO:

El Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM) mide la calidad de la información presupuestal de 410 municipios y delegaciones del país, y tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que se han implementado en el ámbito municipal. La evaluación se enfoca en la existencia, disponibilidad y calidad, de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales (IMCO, 2016).

La muestra recoge a los 410 municipios y delegaciones más grandes y representativos del país, por lo que obtener el primer lugar indica un esfuerzo importante en la materia. Mantenerse durante 3 años, indica que no fue un golpe de suerte,

sino una política sistemática de impulsar la transparencia presupuestal; la transparencia representa un paso fundamental en la recuperación de la confianza de los ciudadanos. Tradicionalmente, los gobiernos locales son opacos en esta materia, pues su manejo poco profesional los hace temerosos de abrirse al escrutinio público; sin embargo, el municipio de Chalco implementó una política de datos abiertos, lo cual resulta una acción de avanzada en nuestro país.

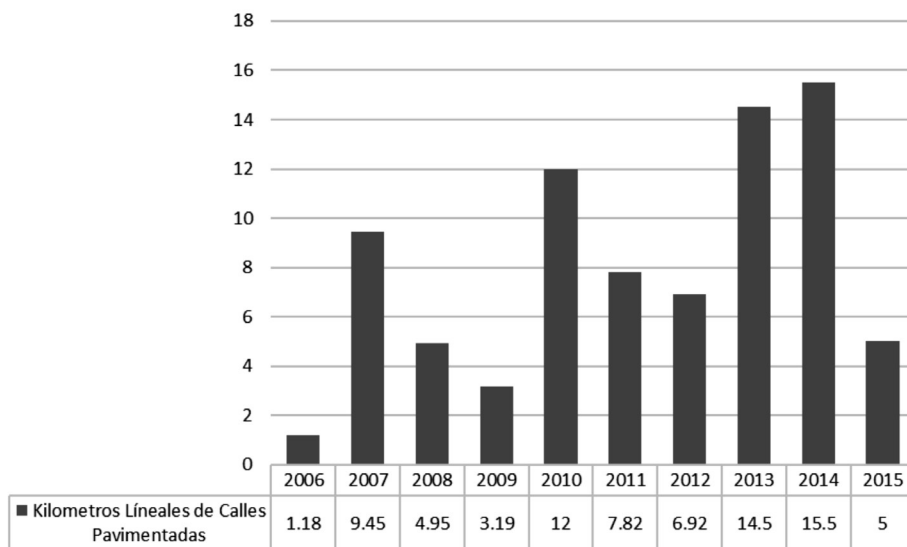
De la misma manera, tenemos que se implementó un sistema de vanguardia en nuestro país, el denominado Sistema de Observación a Obras Públicas y Acciones Sociales, en el cual se alojaron, para el conocimiento de la sociedad en general, todas las obras públicas y acciones sociales implementadas por el gobierno, con una mapa de localización satelital, así como con los costos, la empresa que implementaba la obra o acción social y su grado de avance. Este sistema representó para la zona oriente del Estado de México, una innovación que acompañó y fue congruente con la política de transparencia presupuestal. Con el sistema antes mencionado, el municipio obtuvo el *Premio a la Innovación en Transparencia* en la categoría de Gobiernos Municipales (SFP, 2014). El municipio, contrario a lo que se había vivido en gobiernos anteriores, fue reconocido por su enorme éxito en la innovación y en su política de transparencia a nivel nacional, lo cual lo convirtió en un ejemplo a seguir en otros estados de la República.

Asimismo, se realizaron acciones en mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la creación de una cultura de la paz. Para ello se desarrolló un programa denominado *Chalco por la Paz*, el cual no sólo tuvo grandes beneficios sociales, sino que fue reconocido por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), en su premio *Bienal 2014*, en la categoría de *Experiencia de la Administración Pública*, con el trabajo presentado por el Ing. Francisco Osorno, titulado “Por una cultura de paz para la niñez y las juventudes a través de estrategias creativas” (IAPEM, 2016). El programa buscaba, mediante la colaboración con asociaciones civiles, inculcar en los niños y jóvenes la cultura, el arte y el deporte, para así alejarlos de la violencia. Como se observa, la Administración Pública tuvo gran parte de innovación en la gestión pública, la cual tuvo mucho éxito, pues sus propuestas fueron bien evaluadas a nivel regional y nacional.

Asimismo, la Administración Pública municipal fue acreditada en el “Modelo de Equidad de Género”, con el que se capacitó al personal para prevenir conductas discriminatorias, se fomentó la inclusión y el desarrollo humano y se mejoró notablemente el ambiente laboral. Además de todo lo anterior, se impulsaron obras públicas a lo largo del municipio con el fin de revertir el rezago que se tenía. En tal sentido, se presenta la Gráfica 4, donde se muestran los datos relativos a la pavimentación de calles.



**GRÁFICA 4**  
**Kilómetros lineales de Calles Pavimentadas**

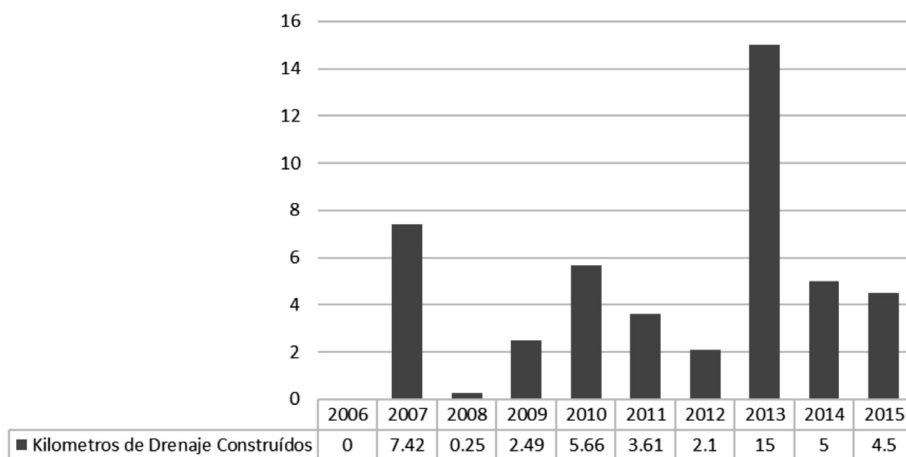


Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Chalco, 2013-2015. Los datos de 2015 corresponden únicamente hasta el mes de julio de ese año.

Durante el periodo 2013-2015 –tomando en cuenta que los datos del último año corresponden sólo al primer semestre–, esos datos son por mucho superiores al trienio anterior y la diferencia es aún más grande si se compara con el trienio de 2007 a 2009. El incremento presupuestal se destinó fundamentalmente a obras y la muestra se refleja en esta gráfica; tomando en cuenta el rezago tan importante en la materia (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015), la inversión en la pavimentación de calles era una demanda social urgente.

Por otro lado, se mejoró sensiblemente el sistema de drenaje municipal, como se puede observar en la Gráfica 5. Se debe destacar que se haya invertido en ese rubro también, pues este tipo de obras que no son visibles al público se relegan y se opta por inversiones superficiales; sin embargo, durante el periodo 2013-2015 se realizó un esfuerzo presupuestal no visto en décadas para ampliar y mejorar el sistema de drenaje municipal.

**GRÁFICA 5**  
**Kilómetros de Drenaje Construidos por año**



Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Chalco, 2013-2015. Los datos de 2015 corresponden únicamente hasta el mes de julio de ese año.

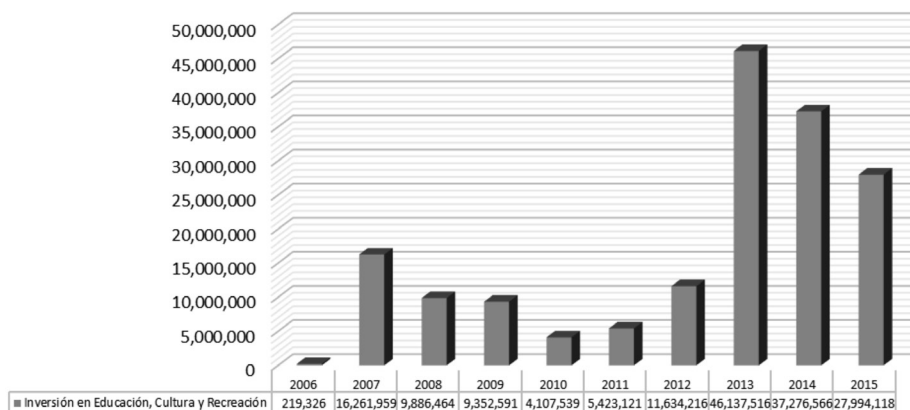
Tan sólo durante el primer año de la administración analizada, se lograron construir más kilómetros de drenaje que en los 5 años anteriores. Es importante mencionar que tanto las obras de pavimentación como de drenaje se realizaron en un contexto económico e institucional nacional adverso, pues las partidas destinadas a los municipios no vivieron un incremento importante ni tampoco hubo reformas legales que favorecieran a esta administración. Los logros son destacables debido a que se alcanzaron mediante un fuerte liderazgo y un adecuado conocimiento del entorno institucional.

El pensamiento recurrente de que las administraciones públicas municipales son débiles por el entorno institucional, resulta en cierta medida desmentido, ya que con las mismas reglas y el mismo entorno, hay municipios que logran destacar. Esto nos da una idea clara de que lo que se requiere es que los perfiles que llegan a los puestos directivos en las instituciones gubernamentales sean altamente profesionales, con liderazgo y una clara visión de futuro, pues ha quedado demostrado que sí es posible realizar un cambio radical de la dinámica municipal en tan sólo tres años.

Siguiendo con los resultados, les presentamos la última gráfica, la cual nos muestra la cantidad de recursos destinados a educación, cultura y recreación,

que presentan una dinámica similar a lo que hemos venido observando, un salto cuantitativo muy importante.

**Gráfica 6**  
**Inversión en Educación, Cultura y Recreación (Pesos)**



Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Chalco, 2013-2015. Los datos de 2015 corresponden únicamente hasta el mes de julio de ese año.

En la Gráfica 6 nuevamente se observa un incremento explosivo de la inversión pública, debido a que la función principal de las administraciones públicas es el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Invertir en infraestructura es la mejor manera de lograrlo, pues no sólo moderniza vialidades, dota de mejores servicios como agua potable y drenaje, sino que mejora las condiciones de desarrollo de los jóvenes. Así como se han presentado escasos ejemplos de los logros alcanzados, es importante mencionar que se realizaron grandes inversiones en la perforación y puesta en operación de pozos de agua en el municipio, una labor olvidada por otras administraciones y que habían hecho padecer a la población de escasez del vital líquido. Con todo lo que se ha venido mencionando, no sólo se logró una mejor Administración Pública, pues se realizaron grandes avances en el interior del aparato administrativo, sino que se impactó de manera muy positiva en la calidad de vida de la población.

El caso de Chalco, durante el periodo 2013-2015, es un caso atípico que debería servir de ejemplo para otras administraciones, con el fin de que dejen atrás el letargo en el cual se encuentran y den pasos decididos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en todos los rincones del país. Como se ha señalado,

el ingrediente principal es el liderazgo, la visión de largo plazo y la despolitización de la Administración Pública, para hacerla profesional y al servicio de la población.

## Conclusiones

Los retos que enfrenta una gestión pública municipal en el espacio temporal de un trienio, son múltiples, toda vez que se encuentran presentes las determinantes históricas que juegan fundamentalmente en contra de una gestión exitosa, si se tiene en cuenta la marginación en que se ha mantenido al municipio, la dependencia política, fiscal y económica.

Asimismo, los procesos de mundialización y globalización en marcha arrojan nuevos desafíos y nuevos quehaceres al gobierno y administración municipal, habida cuenta del incremento de la competencia y competitividad que se aprecia, al generarse espacios más abiertos donde juegan múltiples actores políticos, económicos y sociales, que por momentos enrarecen el ambiente o bien que plantean nuevas oportunidades que es indispensable aprovechar.

En este ambiente, el gobierno y la administración municipal del municipio objeto de estudio, están demostrando y han demostrado que es viable navegar en ambientes complejos, de astringencia de recursos y de nuevas exigencias y participación de nuevos actores, y dar forma y conducir una gestión exitosa con logros ponderables y evaluables, tal como lo han efectuado, por ejemplo, jurados externos a través de la participación del municipio en varias convocatorias. En suma, la evaluación vecinal, que es la más rigurosa, tiene al frente resultados trienales que es menester apreciar y también evaluar. El juicio histórico por venir dará la real dimensión a los logros objeto de estudio.

El sendero que es indispensable recorrer está lleno de obstáculos y retos. Se requiere de voluntad política, capacidad de gestión e innovación para remontar el rezago en que se ha mantenido el municipio. Por su parte, el municipio de Chalco de Covarrubias está demostrando que es posible caminar hacia adelante con base en un liderazgo con visión, con la integración de equipos de trabajo con los perfiles y experiencia adecuados, de cara a la comunidad, a través de innovar en cuestiones de comunicación social, etcétera.

El municipio de Chalco está demostrando que más allá de la centralización que caracteriza al régimen político-administrativo mexicano; de la marginación en que se ha mantenido al tercer orden de gobierno y administración; de la acción de los partidos políticos que muchas veces demuestran que están más interesados

en mantener el poder por el poder mismo, más que al impuso a la calidad de vida de la sociedad a la que gobiernan; de las pocas potestades fiscales bajo responsabilidad del municipio, es posible construir, conducir, un municipio por una senda de logros, de realidades, de comunicación cotidiana con la comunidad y la ciudadanía, de gestionar recursos financieros adicionales, de lograr un reconocimiento a través de participación en concursos abiertos, entre otros de los objetivos y metas alcanzados.

También es fundamental tener en cuenta que las premisas para un desarrollo más integral, de mayores alcances y logros, están presentes; sin embargo, juega en contra o bien a favor el cambio trienal del gobierno municipal, toda vez que programas y políticas exitosas se pueden truncar, o bien darle continuidad a las mismas en beneficio de la sociedad local y del entorno, todo depende de la sensibilidad y visión de un nuevo equipo de política, gobierno y en buena parte administrativo. Las cartas están echadas, como se dice en el lenguaje coloquial, la historia por venir confirmará la secuencia de un municipio que ha logrado un reconocimiento interno y externo, con base en una labor cotidiana comprometida y dispuesta al escrutinio público.

Los logros, acciones, programas, vínculos con la ciudadanía y la comunidad, la visión de conjunto, la optimización de recursos, abonaron en fortalecer el tejido social. Así, el papel que cubre la administración en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, el municipal en el caso que nos ocupa, orientado a mejorar todo cuanto existe, confirma que, en efecto, cuando se lo propone con políticas y programas efectivos y de impacto, es el ámbito gubernamental más cercano al pueblo, atento a sus demandas. No cabe duda que la administración objeto de estudio dio pasos fundamentales en este sentido. Cabe esperar que en un futuro inmediato o mediato, se puedan replicar y mejorar casos como el del municipio de Chalco de Covarrubias; ello es factible y quizá necesario.

## Fuentes

- Centro de Estudios de las Finanzas Pública (CEFP) (2006), *Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-b), *El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-c), *Evolución del Gasto Social 2003-2010*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2010), *Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Dávila, Israel *et al.* (2004), Reportaje: “La evasión Fiscal pone en Jaque a municipios mexiquenses”, publicado el día 26 de enero de 2004, en el diario *La Jornada*, México.
- Faya Viesca, Jacinto (2004), “El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal”, México, Porrúa, segunda edición.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2012), “*World Economic Outlook Database April 2012*”, consultado en línea el 15 de octubre de 2012, en la página <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003), *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, Distrito Federal, Senado de la República.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI.
- Moreno Espinosa, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2015), “En qué gastan los municipios mexiquenses. El caso de los municipios de la Zona Oriente del Estado de México, 1998-2010”, en *Revista IAPEM*, núm. 90, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero-abril.
- Moreno Sánchez, Enrique (2012), “Caracterización social urbana y territorial de la región oriente del Estado de México”, en *Quivera*, vol. 14, núm. 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-junio, pp. 2-19.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012), “*Estadísticas tributarias en América Latina*”, OCDE-CEPAL, documento consultado en internet el día 25 de agosto de 2013 en la página <http://www.latameconomy.org/en/lac-fiscal-initiative/revenue-statistics-in-latin-america/#c18188>
- Pliego Moreno, Iván (2009), *200 años de Federalismo en México, una revisión histórica*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Pliego Moreno, Iván (2010), *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Raich, Uri (2002), “*Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*”, Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, AP-102
- Ramió Matas, Carles (2015), “La Administración Pública del futuro: la administración ‘2050’”, en *Working Papers*, Madrid, España, GIGAPP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013), “*Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*”, consultadas en línea entre el 5 y el 21 de agosto de 2013, en [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)

- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2013), “*Finanzas Públicas Municipales*”, en línea, <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI, Consulta: 15-18 de junio, 2015.
- Trinidad Requena, Antonio (coordinador) (2000), *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1995), “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, en Revista *Gestión y Estrategia*, núm. 7, México, UAM, enero-junio.
- Secretaría de la Función Pública (2014), “Jurado elige a los ganadores de la Cuarta Edición del Premio a la Innovación en Transparencia”, consulta: 14 de abril, de 2016, en <http://www.gob.mx/sfp/prensa/jurado-elige-a-los-ganadores-de-la-4-edicion-del-premio-a-la-innovacion-en-transparencia>
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (2016), “Premio a la Gestión Pública”, información consultada por internet el día 20 de julio de 2016, en <http://certamenes.iapem.mx/ganadores-2015/>
- Transcripción de entrevistas (2015): Secretaría de Administración y Finanzas; Dirección de Obras Públicas; Dirección de Innovación Gubernamental; Dirección de Seguridad Pública; Dirección de Servicios Públicos; Dirección del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Dirección del Organismos Desconcentrado de Agua Potable; Alcantarillado y Saneamiento, y Contraloría Interna.
- Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006, en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx), consulta: 25 de agosto, 2015.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-e), “*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Gasto Federalizado por Entidad Federativa*”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-f), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Gasto Federalizado por Ramos, Fondos, Estados y Delegaciones Federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-a), *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-d), *Federalismo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.





**La racionalización de la administración financiera  
del servicio de agua potable y el Movimiento Antorchista  
en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México**  
*The rationalization of the financial management of  
the service of drinking water and the Movimiento antorchista  
in the municipality of Chimalhuacan, State of Mexico*

*Brenda Nayeli Valverde Buendía\**  
*Joel Mendoza Ruiz\*\**

**Resumen**

Este artículo destaca las inconsistencias entre el desempeño político-ideológico del Movimiento Antorchista Nacional y la racionalidad administrativa de los gobiernos derivados, tomando como estudio de caso la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México. El texto aporta soluciones desde la perspectiva de las teorías profundas y mediante el mesoanálisis de políticas públicas. No obstante, quedó pendiente definir la factibilidad de las propuestas por la opacidad de los actores.

**Palabras clave:** Administración financiera, agua potable, mesoanálisis de políticas públicas, Chimalhuacán, Estado de México, Movimiento Antorchista Nacional.

**Abstract**

This article highlights the inconsistencies between the politic-ideological development of the Movimiento Antorchista Nacional (National Antorchista Movement) and the administrative rationality of the derived governments, taking as a case study the financial management of the potable water service in Chimalhuacán, in the State of Mexico. The text contributes with solutions from the perspective of the deep theories and through the mesoanalysis of public policies. Never the less, defining the factibility of the proposals is still pending due to the opacity of the actors.

**Keywords:** Financial management, potable water, Mesoanalysis of public policies, Chimalhuacán State of Mexico, Movimiento Antorchista Nacional.

---

\* Brenda Nayeli Valverde Buendía es Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente cursa la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el CU UAEM Texcoco. Correo: valbrend\_12@hotmail.com.

\*\* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como profesor investigador de tiempo completo en el CU UAEM Texcoco. Correo: jmendoza66@gmail.com.

## Introducción

El Movimiento Antorchista Nacional ha desarrollado una fortaleza financiera como el elemento más importante en la implementación estratégica de su ideología política: la proyección de las masas populares como clase social dominante. Simpatizantes, militantes y funcionarios públicos de esa corriente política están obligados a contribuir con los gastos del movimiento, los últimos incluso los hacen aportando un alto porcentaje de su salario. Con los rendimientos se complementa la estructura financiera de proyectos ideológicamente capitalizables. La organización básica del Movimiento Antorchista Nacional se basa en el Pleno, un grupo de simpatizantes dirigido por un activista hacia su politización en la ideología Marxista-Leninista y su desempeño en actividades políticas. La organización maneja estímulos. Por el tiempo y los recursos que los integrantes dediquen a los fines de la organización, ellos pueden ascender de rango y obtener subsidios, incluso de insumos elementales como ropa; aunque también por indisciplina se les puede sancionar con descenso de rango y suspensión de subsidios. Si bien la máxima es *de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según sus necesidades*, algunos activistas del Movimiento Antorchista Nacional (29 de septiembre de 2016) reconocen carencias de profundización ideológica.

En ese sentido, resulta por demás evidente que los gobiernos municipales emanados del Movimiento Antorchista Nacional no han logrado instrumentar su ideología en aspectos administrativos básicos. Como caso específico, las decisiones sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, son indefinidas desde el mesoanálisis de políticas públicas, así como desde el enfoque crítico de las teorías profundas. Desde el primero, sólo se abusa de la anticipación del conflicto. Desde el segundo, la aplicación ideológica de los diseñadores de políticas públicas es inconsistente. Para ambos casos, el manejo político de la autoridad es la *no decisión* o la decisión contingente.

Por lo anteriormente expuesto, este artículo pretende proyectar la racionalización de la toma de decisiones sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, mediante la prospección ideológica desde la perspectiva de las teorías profundas, así como de agendas controladas según la visión del mesoanálisis de políticas públicas, para superar las inconsistencias administrativas que originan la *no decisión* o la decisión contingente de la autoridad municipal. Además de la presente introducción, el texto se organiza en siete apartados más: 1. *Mesoanálisis vs. enfoques neomarxistas*

*y críticos. 2. La ideología del Movimiento Antorchista Nacional. 3. La planificación financiera del servicio de agua potable de Chimalhuacán, Estado de México. 4. La prospección de los ingresos. 5. La prospección de los egresos. 6. El ajuste ideológico y el racional para la toma de decisiones. 7. Conclusiones.*

### **Mesoanálisis vs. enfoques neomarxistas y críticos**

En el marco de las políticas públicas, mesoanálisis es el estudio de la manifestación de los problemas públicos en relación directa con el manejo político de la autoridad competente. El mesoanálisis caracteriza las conductas de los principales actores involucrados, así como, en su caso, el dominio gubernamental de la agenda respectiva. Los tópicos clásicos del mesoanálisis son:

1. Opinión pública y políticas públicas.
2. Teorías sobre el control de la agenda.
3. Tipologías de los asuntos de políticas públicas.

*Opinión pública y políticas públicas* no abordan la definición objetiva de un problema, sino las formas utilizadas para construir problemas públicos y así acceder a la agenda de gobierno. Esta última deberá entenderse como un debate público autorizado por la autoridad competente con miras a definir alternativas de solución y decidir sobre la aplicación de una de ellas. En ese sentido, los medios de comunicación y la mercadotecnia publicitaria son objetos de estudios (Parsons, 2007: 141-156).

*Teorías sobre el control de la agenda* se refieren al juego político que la autoridad propicia en aprovechamiento de la pluralidad de actores que tienen intereses en una política potencial. Para el caso, el meollo de la política se refiere a la anticipación gubernamental para contener presiones sociales, mientras que la expansión del conflicto considera la inclusión de nuevos actores a juicio de la autoridad para equilibrar las posiciones en determinado problema (Parsons, 2007: 156-162).

*Tipologías de los asuntos de políticas públicas* son temas recurrentes según las distintas áreas de políticas: distributivas, redistributiva y regulatorias. Se han hecho comunes la distribución de recursos y el control de actividades (Parsons, 2007: 162-165).

En contraste con el sentido racional del mesoanálisis, los enfoques neomarxistas y críticos rechazan la idea de que los problemas se definan y las agendas se

establezcan en una dimensión. Las vertientes desarrolladas bajo esa lógica son tres: a) teorías profundas, b) niveles vinculantes de análisis y c) el giro argumentativo.

Las *teorías profundas* aseveran que los procesos ideológicos y psicológicos operan en la sociedad como un todo, más no necesariamente en el nivel superficial de poder. Se trata de una dimensión invisible constituida como sistema de creencias, valores, supuestos e ideologías. Gramsci argumenta que el poder de la clase gobernante es más sutil que la dominación física de una clase sobre otra; más bien, es ejercer hegemonía sobre los procesos mentales de los sometidos. De ese modo, al dominar una visión del mundo sobre las otras visiones, la clase gobernante no tiene por qué preocuparse de controlar la agenda o definir los problemas. Clegg y Dunkerly aseveran que las organizaciones son instrumentos del control social, económico y político; no son cajas negras que participan en los procesos racionales de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

De manera general, la Escuela Crítica de Frankfurt sostiene que el poder real del capitalismo es influir en el sentido de realidad que tiene el individuo, siendo entonces la racionalidad de la agenda de políticas públicas un instrumento de dominación y control. Según Foucault, las instituciones disciplinarias son clave para entender las relaciones de poder en los múltiples niveles de la sociedad moderna, resultando apremiante el análisis de redes de la *microfísica del poder*. La expresión de la gubernamentalidad debe verse como desarrollo del conocimiento temático en la modalidad de control personal/político (Parsons, 2007: 176-179).

Los *niveles vinculantes de análisis* alinean la formulación de políticas públicas, la micro-toma de decisiones en las organizaciones y el macro sistema político. A diferencia de las *teorías profundas*, los *niveles vinculantes de análisis* sí consideran la formulación de políticas públicas como aspecto primario de la realidad y sólo *profundizan* en los componentes. Benzon analizó la *estructura profunda* y definió cómo algunos asuntos llegan al ámbito de la toma de decisiones y otros son excluidos. Las organizaciones vinculadas entre sí por la dependencia de recursos se deben analizar en tres niveles: estructura administrativa, estructura de intereses y reglas para la formación de estructuras. En ese contexto, el establecimiento de la agenda se opera por reglas profundas que determinan la exclusión de demandas, la limitación de opciones y el comportamiento de los diseñadores de políticas públicas (Parsons, 2007: 179-180).

*El giro argumentativo* se ocupa del lenguaje que le da forma al mundo valiéndose de fuentes muy diversas. Si se quiere entender un problema, habrá que analizar la forma en que se ha delineado su discurso. Si se quiere diseñar una política pública, se deberá cultivar la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos (Parsons, 2007: 181-182).

## La ideología del Movimiento Antorchista Nacional

Un acercamiento a las actividades formativas del Movimiento Antorchista Nacional muestra un adoctrinamiento por demás básico, dirigido sólo a crear identidad entre las personas y la organización política. Fuera de ello, es evidente la falta de profundización ideológica para dar origen a una verdadera cultura que influya en el funcionamiento objetivo de las instituciones gubernamentales derivadas. El Movimiento Antorchista Nacional suele difundir su doctrina básica mediante cinco temas: historia crítica del capitalismo, estructura, origen, funciones y objetivos del mismo movimiento. Los textos utilizados son *el ABC del comunismo*, así como *las conferencias campesinas y obreras*. Los activistas más avanzados asisten a otros plenos para adoctrinarse con lecturas como *La transformación del mono en hombre*, *El manifiesto comunista*, *La Ilíada* (de Homero) y *El capital*.

En ese sentido, la formación al interior del Movimiento Antorchista Nacional contiene dos bloques temáticos: uno teórico-práctico y otro de carácter orgánico. En el primer bloque se aborda el Leninismo como interpretación teórico-práctica del Marxismo desde el enfoque revolucionario. Se trata de organizar al proletariado para que asuma un papel histórico en fases:

1. Una lucha de clases que minimice las desigualdades mediante la socialización de los medios de producción.
2. La conformación de una sociedad comunista.

Por su parte, el segundo bloque plantea las bases orgánicas del movimiento:

- a) El objetivo de llevar los servicios públicos a las comunidades marginadas, desempeñándose como grupo de presión.
- b) El modelo de desarrollo económico y político de Tecamatlán, un municipio ubicado al sur del Estado de Puebla que en 2010 contaba con cinco mil cuatrocientos veinte habitantes.
- c) La estructura jerárquica y de toma de decisiones en los niveles municipal, estatal y nacional.
- d) Las obligaciones que tienen los integrantes del movimiento como la contribución económica, el acercamiento de nuevos integrantes y el acudir a actividades políticas.

En función de lo expuesto, es posible afirmar que el Movimiento Antorchista Nacional cuenta con un esquema formativo sesgado. Sus principales elementos le

orientan a constituirse como formación social pro-comunista y a desempeñarse como grupo de presión. Las funciones de gobierno no son tan apremiantes en el adoctrinamiento de la organización, se asumen con relativo simplismo y como asunto complementario respecto a los fines de la organización. En el modelo de desarrollo económico y político de Tecamatlán, el movimiento antorchista se propuso terminar con el acaparamiento agrícola mediante la implementación de diversas medidas a partir de 1978: una cooperativa que regulaba los precios de los productos básicos, una tortillería, una tienda de producción alimentaria, expendios de materiales de construcción y herramientas, difusión de periódicos y revistas, así como una bodega e instalaciones para la industrialización de cacahuete. En contraste, al ayuntamiento de la misma ideología sólo se le atribuyen obras públicas en rubros específicos (Meraz, 2007: 22-23). En el resto del país, las experiencias amplían el sesgo en detrimento del desempeño gubernamental antorchista. En varios estados, la lucha política del Movimiento Antorchista Nacional registra como logro la disputa por los gobiernos locales y el control de los presupuestos municipales. En otros sectores administrativos, los ayuntamientos antorchistas tienden a perder totalmente su presencia ante el protagonismo exclusivo de la organización. En materia agraria, ha construido liderazgos territoriales para la invasión de predios y la gestión de servicios públicos. En la educación básica ha llegado a controlar las plazas de maestros (Franco y Aguilar, 1993: 163).

La ideología y el modelo antorchista de desarrollo coinciden en privilegiar la organización tradicional del campo, lo que excluye la planificación tanto del desempeño operativo de las instituciones gubernamentales como de la transición pro-socialista en sociedades industriales. El movimiento que nos ocupa asume los tres elementos del populismo ruso:

1. Una estimación mística del campesinado.
2. El rechazo de la industrialización impulsando alternativamente un acceso al socialismo *desde el ordenamiento comunitario tradicional del campo*.
3. La profesión de un mesianismo nacionalista (Settembrini, 1988: 897).

En consecuencia, guarda antagonismo respecto a la disertación que en agosto de 1924 realizó Yevgueni Preobrazhenski, el padre de la planificación soviética, ante la Academia Comunista Rusa: legislar la acumulación socialista primitiva para expropiar los excedentes del campo y desarrollar con ellos la producción industrial centralizada (Bosch, 2011).

El enfoque del Movimiento Antorchista Nacional vincula directamente la lucha de clases con la conformación de una sociedad comunista, dejando de lado la fase ideológica intermedia: el establecimiento de un gobierno proletario que instrumente las premisas del socialismo como fase transitoria. Lo anterior resulta contradictorio en virtud del avance antorchista como gobierno de sociedades industriales, tales son los casos de los municipios mexiquenses de Chimalhuacán e Ixtapaluca. En tal sentido, el texto restante del presente apartado propone los contenidos avanzados que deben desarrollarse para la formación integral de los activistas del Movimiento Antorchista Nacional.

El carácter y las funciones de las normas y los planes en el período de transición pro-socialista deben reproducirse de los debates del Comandante Ernesto Guevara, el *Che*, sobre el caso cubano (1963-1964). En esa coyuntura se propuso instrumentar los conceptos de la teoría Marxista-Leninista en alternativas de política pública: educación, coerción social, normación, deber social, combinaciones de estímulos, emulación y trabajo voluntario. Como principal resultado debía desarrollarse conciencia en la construcción pro-socialista, la cual debía ser objeto de medición técnica (Martínez, 2003).

Un campo más especializado es la investigación en el marco de la sociología urbana, la cual ha interpretado el Marxismo para proyectar la complejidad social de las ciudades en tres líneas. En la primera, el tema de la organización social del espacio considera la investigación comparativa por tipos de formaciones sociales, el estudio del máximo posible de variables de cada elemento estructural y sus interrelaciones, así como el análisis estructural del espacio y del cambio espacial. En la segunda, los medios sociales urbanos son esquematizados mediante el análisis de las condiciones ecológicas que refuerzan o debilitan los sistemas de comportamiento de los diferentes grupos sociales, enmarcado en la dialéctica concentración-dispersión y centralidad-marginalidad. La tercera línea de investigación se constituye por el estudio de la política urbana, focalizada tanto en las intervenciones del sistema político como en la lucha de clases en torno a los problemas. Por su parte, los problemas metodológicos a resolver son los conceptos del materialismo histórico y otros nuevos, el tratamiento de las variables contextuales, así como la construcción de procesos históricos combinados con estadística (Castells, 1986: 275-278).

## La planificación financiera del servicio de agua potable de Chimalhuacán, Estado de México

Como se anticipó desde el apartado anterior, el Movimiento Antorchista Nacional no reproduce en los gobiernos urbano-municipales que encabeza, la construcción de la autonomía financiera para concretar en esa esfera su doctrina política. La implementación de la ideología antorchista es exclusiva del ámbito interno de su organización. El Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Chimalhuacán (ODAPAS Chimalhuacán) no cuenta con una *planificación transicional y centralizadora* que oriente estrategias y conciencias pro-socialistas. En contraparte, para la gestión hidráulica del municipio de Chimalhuacán no existe una opinión pública manifiesta, sólo hay presiones corporativas ante las cuales la autoridad se anticipa al conflicto mediante decisiones atropelladas, sin abonar a la prestación de un servicio racionalmente subsidiado.

Según una ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), el proceso anual de planificación ingresos vs egresos es complejo, incluso se ha hecho recurrente que la actualización de las tarifas sea una decisión apresurada del último día del año. Si bien la secuencia operativa siempre inicia con cierto orden, al final la ruptura entre las lógicas de ingresos y egresos se impone. Primero, se realiza una revisión normativa por parte de los responsables de la recaudación, centrada en el código financiero y en la *Ley de Agua para el Estado de México y Municipios*, con el fin de verificar si existen actualizaciones formales de tablas tarifarias. Segundo, se analiza información de los ingresos, como padrón de usuarios y captación vigente de ingresos tanto internos como externos, con el fin de valorar la factibilidad de aumentar la tarifa anual. Tercero, se examinan los egresos del ejercicio anterior para detectar el déficit recaudatorio y así poder realizar el presupuesto anual del organismo. Cuarto, se consensa entre el director general y los jefes de área incentivos y subsidios que se otorgarán, en contraste con la necesidad apremiante de adquirir tecnologías para mejorar la medición y el cobro de los consumos domiciliarios.

Esas decisiones siempre quedan en el limbo. La misma ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016) enumera varios esfuerzos trunco por mejorar el cobro del servicio de agua potable, entre ellos un levantamiento físico realizado en 2015. Como resultado, un cobro discriminado afecta a la población *no-antorchista*. En contraste, para agremiados del Movimiento Antorchista Nacional se manejan tarifas especiales, situación que afecta la estabilidad financiera del organismo. Se altera así la posible asignación de recursos para programas previamente estructurados, y por ende la obtención de unas finanzas sanas en



el organismo. Bajo esas circunstancias, se turna al final del año el Proyecto de Acuerdo al Consejo Administrativo para su aprobación y publicación.

Resulta entonces claro que en las finanzas de ODAPAS Chimalhuacán existen afectaciones del orden político. Se trata de un clientelismo cuya *dimensión normativa* está constituida por postulados Marxistas-Leninistas ambiguos que, institucionalmente, fundamentan el reconocimiento y la estima de los socios políticos. A la vez, la *dimensión racional* es el cálculo costo-beneficio de los mismos actores. La transición cotidiana entre ambas dimensiones pone en riesgo incesante las relaciones y orilla hacia una tipología clientelar específica:

El clientelismo forzado se refiere al grado de voluntad que caracteriza la relación clientelar. El clientelismo puede ser forzado por las precarias circunstancias de vida del cliente. El patrón, por falta de confianza, puede adicionar métodos de monitorear el comportamiento del cliente y de esa manera amenazarlo. Por otro lado, en una competencia entre varios patrones, los clientes pueden presionar y extorsionar al patrón (Schröter, 2010:148).

### **La prospección de los ingresos**

La revisión preliminar de los ingresos del ODAPAS Chimalhuacán, en relación con la población usuaria del servicio, permite encontrar con relativa facilidad las pautas políticas obligadas. Los ingresos propios constituyen la fuente más importante, pues según el Cuadro 1 representaron el 90.19%, promedio del total de percepciones durante el periodo 2012-2015. Dentro de esa clasificación, el cobro habitacional es, sin duda, la principal prioridad, pues según datos que aportó una ex funcionaria del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), el levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán arrojó que las tomas de uso doméstico representaban el 96.06% y las comerciales el restante 3.93%.

**CUADRO 1**  
**Comportamiento de los Ingresos 2012-2015 del ODAPAS Chimalhuacán según su fuente**

Año	2012		2013		2014		2015	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
Total de Ingresos	122 670 605.37	100	123 639 962.63	100	159 397 537.69	100	156 780 138.39	100
Ingresos propios	105 827 107.37	86.27	117 097 444.60	94.71	143 924 234.26	90.29	140 334 632.39	89.51
Apoyo del Ayuntamiento	2 800 000.00	2.28	3 500 000.00	2.83	4 509 348.09	2.83	12 970 000.00	8.27
Programas federales (PRODDER, PROME)	14 043 498.00	11.45	3 042 518.03	2.46	10 963 955.34	6.88	3 475 506.00	2.22

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

Las líneas de acción del cobro habitacional deben privilegiar, en primer término, el empoderamiento financiero del ODAPAS Chimalhuacán y, posteriormente, la sistematización objetiva de los subsidios que se otorguen. La propuesta debe considerar lo siguiente:

*Primera línea de acción.* La ampliación del padrón de usuarios habitacionales en proporción aproximada del 214.90%, pues según el Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), el municipio de Chimalhuacán contaba en 2015 con 156 mil 155 viviendas con servicio de agua potable (Gobierno del Estado de México, 2016: 3). Sin embargo, según el levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán, el total de tomas de agua censadas era 72 mil 662.

*Segunda línea de acción.* Con base en las mismas cifras de la línea estratégica anterior, el combate franco a las tomas clandestinas, así como la medición efectiva de los consumos habitacionales a través de la colocación de medidores en todas las viviendas del municipio.

*Tercera línea de acción.* La erradicación de rezagos en el cobro del servicio habitacional mediante mecanismos que, de acuerdo al historial de cada caso, se basen en la conciliación o en la coerción. Los mecanismos extrajudiciales son comúnmente convenios de pago a más de un año del vencimiento del cobro de multas, actualizaciones y recargos. La alternativa procedimental es la restricción del servicio. Es importante señalar que de acuerdo al levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán, el rezago se estimó en el 62.43% de las tomas registradas. Los detalles por zona se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2**  
**Datos del levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán**

<i>Zonas</i>	<i>Pensionados</i>	<i>Comercios</i>	<i>Rezagados</i>	<i>Cumplidos</i>	<i>Totales</i>
Zona 1	435	23	1676	658	2357
Zona 2	2624	238	2018	983	3239
Zona 3	1401	369	2070	1866	4245
Zona 4	1406	250	4506	2756	7552
Zona 5	2983	430	6557	5043	12030
Zona 6	588	167	3494	1742	5406
Zona 7	2474	795	5749	4276	10820
Zona 8	1006	178	4052	2045	6275
Zona 9	4	160	3115	1112	4387
Zona 10	58	18	415	180	613
Zona 11	281	32	2515	867	3414
Zona 12	513	176	3487	1092	4755
Zona 13	587	24	5708	1879	7611
Totales	14360	2860	45363	24439	72662

Fuente: Elaboración propia con datos del levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán.

*Cuarta línea de acción.* La racionalización de los subsidios habitacionales mediante la atención focalizada de ingresos familiares vulnerables. Se debe considerar que los descuentos del 50% sobre la tarifa anual del año corriente prescritos por ley, benefician a la población acreditada de la tercera edad, pensionada, madres solteras, discapacitados y viudas; que según el cuadro anterior son aproximadamente 14 mil 360 propietarios. Sin embargo, según ex funcionaria del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), existen también acuerdos extraordinarios para los agremiados del Movimiento Antorchista Nacional con subsidios hasta de un 50% en sus deudas. Para dimensionar la magnitud de los montos bonificados, según el Cuadro 3, sólo entre enero y agosto de 2016 se había bonificado una cantidad equivalente al 10.80% del total de ingresos del año 2015.

Una proyección arroja bonificaciones anuales promedio del 16.20% del total de ingresos. La solución puede iniciarse con una premisa contundente: sistematizar

un subsidio sumamente controlado para familias que acrediten ingresos vulnerables, constituyendo así un estímulo aplicable sólo en cuentas al corriente. No obstante, el perfil poblacional del municipio de Chimalhuacán permite apreciar las dimensiones reales del reto y cuestionan la sostenibilidad de cualquier subsidio. A manera de ejemplo, si se pretendiera subsidiar a los hogares con ingresos entre los 1 mil 826 y los 3 mil 645 20/100 pesos se estaría proyectando beneficiar al 45.38% de los usuarios: 35.87% y 9.51% respectivamente. Sobre ese primer escenario de beneficiarios habría que formular las bases para implementar la difícil tarea de localizarlos objetivamente y, por otro lado, planear la estrategia para controlar el conflicto previsto con los desplazados que formen parte del Movimiento Antorchista Nacional.

CUADRO 3  
Montos y usuarios bonificados entre enero y agosto del año 2016

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>	<i>Usuarios</i>
Bonificaciones	16 940 172.00	38 968

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

El cobro comercial e industrial constituye la segunda prioridad estratégica, pues como ya se mencionó representa el 3.93% del total de tomas. La propuesta prevé la especialización de una línea estratégica.

*Quinta línea de acción.* La ampliación del padrón de usuarios comerciales e industriales y la erradicación de sus rezagos, bajo rigurosa medición de consumos y sin posibilidad alguna de subsidios. Sobre el primer rubro, el reto debe considerar metas del 942.30%, pues según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2015 existían 26 mil 950 comercios en el municipio, de los cuales ODAPAS Chimalhuacán contaba con un registro de 2 mil 860 cuentas. Se debe valorar el cobro en equipamientos que se presumen exentos de pago, como iglesias y escuelas. Por otra parte, según el Cuadro 4, únicamente el 21.50% de los usuarios comerciales e industriales son cumplidos, lo que significa un rezago permanente del 78.50% de las cuentas.

**CUADRO 4**  
**Recaudación de usuarios comerciales cumplidos**

<i>Año</i>	<i>Recaudación en pesos</i>	<i>Número de cuentas</i>
2014	4 927 309.26	601
2015	5 428 291.87	628
2016 AGOT	3 651 259.32	475

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

La referencia de los ingresos propios respecto a rubros específicos de gasto, a manera de orientación hacia la autonomía financiera, se proyecta como la tercera prioridad estratégica, basada en la especialización de una línea única.

*Sexta línea de acción.* Referenciar la eficiencia de los ingresos propios respecto a rubros específicos de gasto. Por ejemplo, el ayuntamiento de León, Guanajuato, consideró en la primera década del nuevo milenio que el rendimiento de sus ingresos propios permitía financiar casi la totalidad del gasto corriente: el 91% (Cabrero, 2005: 207). En el caso de ODAPAS Chimalhuacán, comparando las cifras de los cuadros 1 y 5, las tendencias van en contrasentido. En 2012, los ingresos propios representaron el 125.84% del gasto corriente; sin embargo, en los años subsecuentes la relación porcentual pasó a ser insuficiente: 85.43% en 2013, 92.84% en 2014 y 86.14% en 2015.

Las transferencias, el 9.80% anual promedio de los ingresos durante el periodo 2012-2015, constituyen la cuarta prioridad estratégica por su relativa constancia en cuatro rubros, dos de inversión en infraestructura y dos de gasto administrativo:

1. El Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 (FISM).
2. El Programa para la Devolución de Derechos (PRODDER).
3. El Programa para el Mejoramiento y Eficiencia (PROME).
4. Las transferencias del mismo Ayuntamiento de Chimalhuacán. Al respecto, se propone una línea estratégica puntual.

*Séptima línea de acción.* Gestionar programas de apoyo a organismos operadores de agua potable que ODAPAS Chimalhuacán no es acreedor debido al desconocimiento por parte de los funcionarios, así como aprovechar al máximo los programas que ya se operan.

## La prospección de los egresos

En el análisis de los egresos del ODAPAS Chimalhuacán, el gasto corriente son una serie de conceptos en aumento continuo y atípico. Según una ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), la explicación es que no se respeta la planeación del presupuesto anual. En contraste, el gasto de inversión tiene como constante el subejercicio. Por su parte, la deuda del ODAPAS Chimalhuacán es moderada y manejable todavía. Las tendencias señaladas pueden constatar en los siguientes cuadros:

**CUADRO 5**  
Conceptos del gasto corriente ejercido por el ODAPAS Chimalhuacán durante el periodo 2012-2015

Conceptos	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Diferencia 2012-2013	Diferencia 2013-2014	Diferencia 2014-2015
Servicios Personales	47 834 140.00	55 807 858.81	66 372 429.89	68 813 399.56	-7 973 718.81	-10 564 571.08	-2 440 969.67
Materiales y Suministros	12 280 000.00	21 447 637.91	31 942 258.85	31 283 046.38	-9 167 637.91	-10 494 620.94	659 212.47
Servicios Generales	13 500 000.00	39 297 219.60	38 925 894.45	41 304 470.12	-25 797 219.60	371 325.15	-2 378 575.67
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	7 984 660.00	16 331 458.10	16 227 657.30	18 387 922.82	-8 346 798.10	103 800.80	-2 160 265.52
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	2 500 000.00	4 191 973.81	1 553 089.25	3 131 703.46	-1 691 973.81	2 638 884.56	-1 578 614.21
Totales	84 098 800.00	137 076 148.23	155 021 329.74	162 920 542.34	-52 977 348.23	-17 945 181.51	-7 899 212.60

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

**CUADRO 6**  
**Conceptos de inversión pública ejercida por el ODAPAS Chimalhuacán durante el periodo 2012-2016**

<i>Conceptos</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Diferencia autorizado</i>	<i>Diferencia ejercido</i>
Inversión Pública 2010	10 000 000.00	5 305 792.57		
Inversión Pública 2011	25 390 192.00	21 254 915.64	15 390 192.00	15 949 123.07
Inversión Pública 2012	25 500 000.00	21 531 054.00	109 808.00	276 138.36
Inversión Pública 2013	24 358 955.00	11 471 600.69	-1 141 045.00	-10 059 453.31
Inversión Pública 2014	25 045 000.00	4 029 176.56	686 045.00	-7 442 424.13
Inversión Pública 2015	21 738 916.00	11 322 902.96	-3 306 084.00	7 293 726.40
Totales	132 033 063.00	74 915 442.42	11 738 916.00	6 017 110.39

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

**CUADRO 7**  
**Nuevos proyectos considerados para su realización durante el año 2015**

<i>Tema de desarrollo y/o subtema</i>	<i>Programas de la estructura programática</i>	<i>Descripción de la línea de acción</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Cantidad anual</i>
Servicios Públicos	Agua Potable	Planeación y desarrollo de la infraestructura de agua potable.	Proyectos	24
		Construcción, operación y mantenimiento de los servicios de agua potable.	Obra	24
		Control y supervisión de obras públicas de agua potable.	Obra	24
Servicios Públicos	Drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas	Planeación y desarrollo de la infraestructura de drenaje y alcantarillado.	Proyectos	14
		Construcción, operación y mantenimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado.	Obra	14
		Control y supervisión de obras públicas de drenaje y alcantarillado.	Obra	14

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Trabajo 2015 de ODAPAS Chimalhuacán

**Cuadro 8**  
**Deuda del ODAPAS Chimalhuacán para el año 2015**

CAEM	66 010 000.70
CFE	17 648 000.40
ISSEMYN	70 648 000.40
Proveedores	8 828 165.12
Total	163 134 166.62

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

La línea de acción respectiva es también evidente:

*Octava línea de acción.* Desarrollar pautas rigurosas de planificación y control de los egresos del ODAPAS Chimalhuacán bajo principios de austeridad, eficiencia y sostenibilidad.

### **El ajuste ideológico y el racional para la toma de decisiones**

Para el caso abordado en el presente artículo, se hace necesario el ajuste ideológico para la toma de decisiones bajo tres premisas.

*Premisa A.* Profundizar el proceso ideológico del individuo antorchista de Chimalhuacán, como un todo, que incluya ahora el funcionamiento objetivo de las instituciones gubernamentales conquistadas. El fin es que la aplicación ideológica domine las relaciones entre sociedades y gobiernos correligionarios, para obviar las presiones intra-antorchistas ante la consigna de moderar una lucha perversa en ese sentido. Se crearían así autorregulaciones a manera de poder oculto y sutil. El esquema formativo básico sería el siguiente:



**CUADRO 9**  
**Propuesta de bloques temáticos formativos para el individuo antorchista de Chimalhuacán**

La organización del proletariado.	Las bases orgánicas del Movimiento Antorchista Nacional.
Divulgar nuevas perspectivas de luchas de clases que garanticen el derecho a la ciudad en paralelo a la sostenibilidad de los satisfactores urbanos.	Diversificar la gestión de los servicios públicos para las comunidades marginadas, de manera que existan desempeños alternativos al de grupo de presión: luchas en diversos contextos, sentidos e intensidades.
Instrumentar la transición pro-socialista partiendo invariablemente de la etapa del fortalecimiento financiero de los servicios públicos, a la que deben corresponder conciencias individuales medibles.	Modelar distintas tipologías urbanas y rurales del desarrollo municipal antorchista, superando la actual exclusividad de Tecamatlán, Puebla.
Consolidar incrementalmente la justicia social factible bajo combinaciones de estímulos muy puntuales.	Precisar a detalle las obligaciones y derechos que se tienen como antorchista, como ciudadano y como militante político, evadiendo así la confusión corporativa de antaño.

Fuente: Elaboración propia.

*Premisa B.* Privilegiar la planificación y el control aplicados tanto al desempeño de ODAPAS Chimalhuacán como a la transición pro-socialista de la sociedad atendida. Los aspectos a considerar se muestran en el Cuadro 10.

**CUADRO 10**  
**Propuesta de aspectos a planificar y controlar de ODAPAS Chimalhuacán y su relación con la sociedad que atiende**

<i>Desempeño administrativo interno</i>	<i>Desempeño de la sociedad atendida</i>
A. Ampliación del padrón de usuarios habitacionales. B. Combate a las tomas clandestinas habitacionales. C. Erradicación de rezagos del cobro habitacional. D. Racionalización de subsidios corporativos. E. Ampliación del padrón de usuarios y erradicación de rezagos del cobro industrial y comercial. F. Proyección de la eficiencia de los ingresos propios con referencia a rubros de gasto. G. Gestión de nuevos programas de financiamiento. H. Desarrollo de pautas rigurosas de aprovisionamiento y control del gasto.	I. Formación en función de la premisa A. II. Deber social antes que la exigencia irracional de derechos. III. Coerción para obligar la participación en el desarrollo del servicio de agua potable. IV. Reglamentación del servicio de agua potable en función de los tres incisos anteriores. V. Emulación de modelos orientada a la superación de ellos. VI. Trabajo voluntario como alternativa común de participación.

Fuente: Elaboración propia.

*Premisa C.* Ajustar constantemente las relaciones sociedad-gobierno mediante la aplicación de propuestas derivadas de la investigación en materia de sociología urbana. La investigación aludida puede ejecutarse por las mismas instituciones académicas con las que cuenta el Movimiento Antorchista Nacional, tal es el caso del Centro Universitario Tlacaélel, con sedes en Chimalhuacán e Ixtapaluca. El contenido a cubrir se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 11**  
**Propuesta de contenido de la investigación en materia de sociología urbana para ajustar constantemente las relaciones entre ODAPAS Chimalhuacán y la sociedad que atiende**

<i>Rubros</i>	<i>Descripción</i>
Sociedad y territorio.	Inventariar las formaciones sociales de Chimalhuacán y sus aptitudes o limitaciones para alcanzar cambios del espacio urbano.
Condiciones ecológicas.	Medir las fortalezas o debilidades de los comportamientos subjetivos en función de la jerarquía territorial urbana.
Política urbana.	Evaluar los resultados en la transición del énfasis desde la intervención centralista hacia la lucha de clases en torno a los problemas públicos.
Metodologías.	Registrar objetivamente las variables de los usuarios y sus construcciones históricas.

Fuente: Elaboración propia.

La investigación en materia de sociología urbana debe partir del inventario de activistas del mismo Movimiento Antorchista Nacional: aproximadamente 135 líderes organizados territorialmente. Cabe señalar que el mismo partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuenta con casi 90 organizaciones *no antorchistas* que desarrollan sus actividades en el municipio de Chimalhuacán, constituyendo una competencia doméstica. Existen también en el municipio de Chimalhuacán asociaciones civiles como Cáritas, Lazos y un Club Rotario. Las autoridades municipales auxiliares se integran por consejos de participación ciudadana y delegados municipales; otros grupos auspiciados por el gobierno local son los artesanos y talladores de piedra. La iglesia católica cuenta con las célebres mayordomías. Dos iglesias más con presencia importante en el municipio son los cristianos y los testigos de Jehová (García, 2013: 40-48).

Por su parte, la estructura del espacio urbano es la siguiente:

- a) La cabecera municipal abarca 662 hectáreas y diez barrios, algunos de los cuales se desarrollaron desde la época prehispánica en la orilla del lago de Texcoco y la falda del Cerro de Chimalhuachi.
- b) La zona poniente integrada por 443 hectáreas, con 13 fraccionamientos que se desarrollaron de manera relativamente ordenada.
- c) La zona norte comprende mil 672 hectáreas y 36 localidades, la mayoría de ellas irregulares, desarrolladas recientemente sobre terrenos desecados del antiguo Lago de Texcoco, por lo que ocuparon suelos compresibles con alto contenido sódico, constituyendo además una tendencia inadecuada de crecimiento urbano.
- d) La zona alta del Cerro de Chimalhuachi extendida en 860 hectáreas y 18 asentamientos, de antigüedad y condiciones sociales similares a la zona anterior, a lo que se suma una traza urbana sumamente irregular y riesgos geológicos (GEM, 2003: 38-39).

En contraste con lo anterior, el ajuste racional para la toma de decisiones se prevé bajo dos premisas alternativas.

*Premisa alternativa I.* Generar una agenda controlada mediante la ampliación del conflicto en temas que regularmente generan opinión pública: la inversión pública y los subsidios. La ampliación del conflicto estaría basada en propuestas antagónicas de los mismos integrantes del Movimiento Antorchista Nacional. Es aquí donde aplicaría la propuesta *Gramsciana* de convocar a los intelectuales, o bien la gubernamentalidad de Foucault: desarrollo temático de conocimientos para el control personal/político.

*Premisa alternativa II.* Extraer del debate generado distribuciones sostenibles de inversión pública y de subsidios, su posterior desarrollo incremental, así como la ampliación de la agenda hacia temas relacionados.

## Conclusiones

ODAPAS Chimalhuacán, a diferencia de la organización política que gobierna el municipio, posee una administración financiera caracterizada por la *no decisión* o la decisión contingente, inconsistencias importantes entre ingresos y gastos, así como demandas constantes e insostenibles de subsidios por parte de sus mismos correligionarios.

Este texto desarrolla dos propuestas de solución en el marco del mesoanálisis de políticas públicas. Desde el enfoque de las teorías profundas:

- a) Ampliar el proceso ideológico de los antorchistas locales para influir en el funcionamiento objetivo de ODAPAS Chimalhuacán.
- b) Planificar y controlar simultáneamente el desempeño administrativo de ODAPAS Chimalhuacán, así como la transición pro-socialista de la sociedad usuaria.
- c) Ajustar incrementalmente las relaciones sociedad-gobierno mediante la aplicación de propuestas derivadas de la investigación en materia de sociología urbana.

Como contraparte, desde el enfoque racional:

I. Controlar la agenda mediante una ampliación del conflicto que involucre intelectuales de la misma ideología u oriente la gubernamentalidad.

II. Extraer soluciones del debate generado y ampliar posteriormente la agenda.

De manera preliminar, la primera de las propuestas parece ser la más viable por basarse en el contenido formativo de la organización política involucrada, el marxismo-leninismo, además de que la segunda es por demás simplista.

Se advierte que el presente análisis se proyectó desde sus inicios como crítica estrictamente académica, constructiva y propositiva. Los autores reconocen las bondades que algunos activistas del Movimiento Antorchista Nacional (24 de noviembre de 2016) suelen destacar:

1. Luchar contra la mala distribución de la inversión pública.
2. Educar a las masas.
3. Sensibilizar a sus activistas desde la cultura y el arte.

No obstante, la problemática planteada sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, es actualmente una realidad, y sólo los actores involucrados pueden definir la factibilidad de las propuestas planteadas por el presente artículo.

## Fuentes

- Bartra, Roger (1975), *Marxismo y sociedades antiguas*, Ciudad de México, Editorial Grijalbo.
- Bobbio, N. (1988), “Marxismo”, en N. Bobbio, *Diccionario de política*, tomo II, Ciudad de México, Editorial Siglo XXI.
- Bosch, V. (2011), “La polémica Bujarin, Trotsky y Preobrajensky”, en *IPS blog de debate. Instituto del Pensamiento Social Karl Marx*, <http://www.ips.org.ar/?p=4178> [21-11-2016].
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (1986), *Problemas de investigación de sociología urbana*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Franco, Fernando e Ignacio Aguilar (1993), *Los grupos de presión en México: Antorcha Campesina, un estudio de caso (1987-1999)*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, Oscar A. (2013), *Monografía político-administrativa del municipio de Chimalhuacán*, Texcoco, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (GEM), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2003), *Plan municipal de desarrollo urbano de Chimalhuacán*, Chimalhuacán, Estado de México, GEM.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 2016), *Estadística básica municipal Chimalhuacán*, en [http://igecem.edomex.gob.mx/estadistica\\_basica\\_municipal](http://igecem.edomex.gob.mx/estadistica_basica_municipal) [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), *Sistema para la consulta de información censal 2010*, en <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/viewer.html> [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Lenin, V. I. (1974), “Las tres fuentes y las tres partes integrantes del marxismo”, en Lenin, V. I., *Obras escogidas*, Moscú, URSS, Ediciones de Cultura Popular.
- Martínez, F. (2003), “El Che y el gran debate sobre la economía en Cuba”, en *Rebelión*, <http://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/030701che.htm> [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Meraz, Jalila (2007), *Antorcha Campesina. Una llama que ilumina el sendero hacia la igualdad social*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM, 2016), *Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del organismo descentralizado operador de agua de Chimalhuacán 2015*, Toluca, Estado de México, OSFEM.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México, FLACSO México, Miño y Dávila Editores.
- Schröter, B. (2010), “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), pp. 141-175.

Settembrini, D. (1988), “Leninismo”, en N. Bobbio, *Diccionario de política*, tomo II, Ciudad de México, Editorial Siglo XXI.

Sistemas de Información a la Medida (SIME, 2015), *Sistema de Cobranza del Organismo Descentralizado Operador de Agua de Chimalhuacán*, Chimalhuacán, Estado de México, ODAPAS Chimalhuacán.

# Prospectiva de la gobernanza corporativa. Estructuras de propiedad: una visión de futuro

## *Prospective of corporate governance. Ownership structure: a vision for the future*

David Villacis Pazos\*

### Resumen

Las estructuras de propiedad, como la familia, el gobierno y los inversores institucionales se han diseñado para un entorno relativamente estable y conocido. Sin embargo, en el futuro, con nuevos retos e incertidumbres, es necesario considerar un nuevo escenario global y su impacto en estas estructuras. Por lo tanto, el propósito de este artículo es desarrollar el análisis de las estructuras de propiedad en el Escenario Global Normativo 2050 para ilustrar su funcionamiento en el entorno futuro. La pregunta de investigación es: ¿Las estructuras de propiedad actuales (la familia, el gobierno y los inversores institucionales) serán funcionales en el entorno futuro? El escenario global normativo en 2050, elaborado por el *Millennium Project* de la Universidad de las Naciones Unidas ([www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org)) con sede en Washington, será el punto de referencia para el análisis propuesto. Y el análisis en sí tendrá en cuenta cuestiones tales como el gobierno corporativo, ingresos residuales, la facilidad de acceso a los mercados, la influencia de los empleados en el gobierno corporativo, la intermediación financiera, entre otros.

**Palabras clave:** Estructuras de propiedad, escenario global, control corporativo.

### Abstract

Ownership structures such as family, government and institutional investors were designed for known and relatively stable conditions. But in the future, with new challenges and uncertainties, it is necessary to analyze a new global scenario and its impact on these structures. Therefore, the aim of this paper is to develop an analysis of ownership structures in a 2050 Global Normative Scenario to illustrate its functionality in the future environment. The research question is: Does the current ownership structures (family, government and institutional investor) be functional in the future environment? The global normative scenario year 2050, prepared by the Millennium Project of the United Nations University ([www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org)) based in Washington, will be the point of reference for the proposed analysis. And the actual examination will consider issues such as corporate governance, residual income, ease of access to markets, the influence of employees in corporate governance, financial intermediation, among others.

**Keywords:** Ownership Structures, Global scenario, corporate governance.

---

\* Director de Global Trends Escenarios Prospectivos y Estrategia – Nodo Quito Red RIBER. Profesor Universidad Externado de Colombia; [villacis.david@gmail.com](mailto:villacis.david@gmail.com)

## Introducción

**E**n este artículo se analizan las características de las estructuras de propiedad familiar, de gobierno y del inversionista institucional en el contexto futuro del Escenario Global Normativo en el año 2050, elaborado por el *Millennium Project* de la Universidad de las Naciones Unidas ([www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org)) con sede en Washington.

Primeramente serán explicados los dos modelos clásicos de gobernanza corporativa en nivel mundial; a continuación, se presenta de forma breve el Escenario Global Normativo 2050; en el tercer ítem serán aplicadas las características de las estructuras de propiedad familiar, de gobierno y del inversionista institucional en el escenario mencionado; finalmente, las conclusiones.

## Gobernanza corporativa características

Para Lethbridge (1997), gobernanza corporativa es un sistema compuesto por instituciones, reglamentos y convenciones culturales y, como todo sistema, con actores. Existen intereses y juegos de poder entre los diferentes involucrados en la gobernanza corporativa, creando convergencia y divergencia de actores en torno de los objetivos en conflicto.

Los dos modelos clásicos de gobernanza corporativa que consideran la concentración de la propiedad son: *a)* Anglosajón direccionado a los *shareholders*; y *b)* Germánico-Japonés orientado a los *stakeholders*. Los dueños de empresa son *shareholders* que tienen el control formal y se diferencian de los *stakeholders* (grupos que sufren el impacto de las decisiones tomadas por la empresa, como empleados, proveedores, clientes y la comunidad en general) que tienen relación con la empresa, pero no la controlan.

- a)* **Anglosajón** (Estados Unidos y Reino Unido) es aquel en que la participación accionaria es relativamente pulverizada y las bolsas de valores garantizan la liquidez de esas participaciones, disminuyendo el riesgo de los accionistas, por el cual ya no es necesario el monitoreo directo. Su objetivo principal es crear valor para los accionistas.
- b)* **Germánico-Japonés** (Alemania y Japón, es la mayoría de los países de la Europa continental) es aquel en que la propiedad es más concentrada y las participaciones accionarias son de largo plazo. Su objetivo principal es



equilibrar los intereses de los accionistas con aquellos de otros grupos que son impactados por sus actividades, como empleados, proveedores, clientes y comunidad.

En el entorno brasileño, Mendonça (2004) menciona que la estructura de propiedad concentrada predomina con el control de las empresas en poder de grupos familiares, sugiriendo que la estructura de propiedad familiar sea la más frecuente.

De acuerdo con este autor, los mecanismos de gobernanza corporativa pueden ser: internos (concentración de propiedad, consejo de administración, remuneración ejecutiva y estructura multidivisional) y externo, como el mercado para control corporativo.

#### *a) Internos*

- **Concentración de propiedad.** Cantidades relativas de las acciones que accionistas individuales e inversionistas institucionales poseen.
- **Consejo de administración.** Individuos responsables por representar a los propietarios de la firma, monitoreando las decisiones estratégicas de los gerentes de alto nivel.
- **Remuneración ejecutiva.** Utilización de salarios, bonificaciones e incentivos de largo plazo para alinear los intereses de los gerentes con los de los accionistas.
- **Estructura multidivisional.** Creación de divisiones comerciales individuales para monitorear estrechamente las decisiones estratégicas de los gerentes de alto nivel.

#### *b) Externos*

- **Mercado para control corporativo.** La compra de una firma que tiene un desempeño inferior en relación a las rivales de la industria, a fin de mejorar su competitividad estratégica.

En relación a la concentración de propiedad y la propiedad dispersa, es necesario mencionar que la concentración de propiedad es el número de acciones en pocas manos, de individuos o inversionistas institucionales y, según Zylbersztajn (2003: 4), esa estructura de propiedad genera conflicto entre los accionistas controladores y los accionistas minoritarios. Ya la propiedad dispersa es el número de acciones en muchas manos, el que genera, según Zylbersztajn (2003: 4), conflictos de intereses entre los detentores de derechos de decisión dispersos, siendo un problema típico de acción colectiva entre inversionistas.

## Gobernanza corporativa y estructura de propiedad

Thomsen e Pedersen (1997) indican que la estructura de propiedad influye en la gobernanza corporativa, y Williamson (1996) menciona seis razones:

- a) La concentración de la propiedad por parte de grandes accionistas, y su poder de influencia en el *performance* de la empresa, tomando una posición activa en el Consejo de Administración.
- b) Los administradores que poseen un número de acciones, afectando la maximización del valor de las acciones de los dueños de la empresa.
- c) La identidad de los propietarios es un indicativo de sus prioridades; así, en una empresa familiar, las políticas se determinan por la familia dueña de la empresa.
- d) Los accionistas propietarios con un *portafolio* diversificado aceptan políticas de mayor riesgo, consecuentemente, de mayor renta, mientras aquellos con una parte concentrada en una única empresa son contrarios a políticas de alto riesgo. Ello en un escenario futuro de alta incertidumbre; tendrá un gran impacto en la toma de decisiones.
- e) La liquidez de la propiedad afecta la preferencia temporal de los propietarios y el comportamiento de las inversiones de las corporaciones; así, en un determinado escenario, una estructura de propiedad que ofrece mayor liquidez que otra puede tener preferencia en el momento de la toma de decisiones, para escoger el tipo de propiedad que más beneficia a la empresa.
- f) Las estructuras de propiedad integradas verticalmente pueden reducir los costos de coordinar transacciones, incluyen tiempo y gastos de negociación, llevar libros contables y hacer valer los contratos en situaciones de comportamientos oportunistas, con alto grado de especificidad de los activos, o activos adquiridos por la empresa para cumplir con órdenes de producción específica de un cliente, lo que incrementa el riesgo de condicionamiento por parte del cliente.

## Escenario global normativo 2050

Este escenario representa las tendencias futuras que se generarán en los próximos años y son mostradas en tres dimensiones principales: Tecnológica, Desarrollo humano y Política económica. Está basado en la investigación a nivel mundial

realizada por *Millennium Project*, a través de cuestionarios de la técnica *Delphi*, en varias rondas.

En el año 2050 el mundo habrá alcanzado una economía global ambientalmente sustentable que ofrezca a la población condiciones para una calidad de vida confortable. La estabilidad social alcanzada ha generado un mundo en relativa paz, para la segunda mitad del siglo XXI. Los avances de la ciencia y la tecnología son los *drivers* para los éxitos logrados hasta 2050, conjuntamente con el desarrollo del potencial humano y las políticas en el área político-económica.

Los principales aspectos del **Escenario Global Normativo 2050** (El escenario normativo o de tendencia describe las condiciones que se esperan surjan en el futuro), útiles para el análisis de la Estructura de Propiedad Familiar, de Gobierno y del Inversionista institucional, son los sugeridos enseguida:

1. La manufactura molecular (nanotecnología) reduce el costo unitario de manufactura.
2. El ciberespacio ha sido el mayor medio de una civilización con economía en constante crecimiento.
3. La tecnología de *software* usa el cuerpo humano como *password*.
4. La diferencia entre Primer Mundo y Tercer Mundo no tiene significado en el ciberespacio.
5. Facilidad para comenzar una propia empresa y vender en el mercado global.
6. Economía colaborativa, a través de la sincronización de las actividades que permitan nuevas formas de auto-organización.
7. Dinero electrónico seguro para transacciones comerciales.
8. Los individuos tienen confianza para crear empresas y vender a nivel mundial.
9. Reglas previniendo la volatilidad de la moneda limitan las crisis financieras.
10. Un sistema integrado de los bancos centrales reduce la especulación en la transacción de monedas.
11. Las organizaciones en red orientan las tareas, con equipos de iniciativa individual.
12. Ciberespacio con patrones globales de contabilidad, transparencia y participación de empresas.
13. Bases de conocimiento científico y educativo, globalmente integradas.
14. Incremento de 5 billones de personas de clase media para el año 2050.
15. Mayor transparencia en la gestión de empresas a través de participación pública en su administración y contabilidad.
16. Capacidades electrónicas para alianzas virtuales.

17. Monopolios transformados en empresas locales, regionales y globales debido a las nuevas tecnologías.
18. La propiedad corporativa en manos de los empleados incrementados.
19. La toma de decisiones corporativas de importancia global vía redes globales es una práctica común.
20. Inversiones en Desarrollo sustentable.

### **Estructuras de propiedad familiar, de gobierno y de inversionista institucional en el escenario futuro**

En este ítem se van a considerar las características de la estructura de propiedad, según Thomsen y Pedersen (2000), y la aplicación en el **Escenario Global Normativo 2050** de la propiedad familiar, de gobierno y del inversionista institucional con un análisis sobre su funcionalidad en dicho ambiente futuro.

Sin embargo, es necesario revisar algunos conceptos sobre propiedad. Así, según Hart y Moore (1990), propiedad no necesita y, frecuentemente, no tiene relación con inversión de capital; al contrario de la teoría organizacional, propiedad en una firma no tiene nada que ver con propiedad de capital, sea físico o financiero. Como menciona Carvalhal (2002), propiedad está relacionada con la sumatoria de acciones ordinarias y preferencias, esto es, con el derecho de flujo de caja, propiedad completa de la empresa.

Para Hansmann (2000), propiedad tiene que ver con derechos; así, el dueño de una firma es aquella persona que tiene dos derechos formales: *a*) Derecho para controlar la firma y *b*) Derecho para ganar el lucro residual (residual *earnings*). En otras palabras el dueño es quien tiene poder en la toma de decisiones y quien dirige el rumbo de la empresa.

Para Thomsen y Pedersen (1995), la propiedad posee tres dimensiones principales: *a*) la identidad del mayor propietario; *b*) la concentración de la propiedad o la parte poseída por el mayor propietario, y *c*) la forma legal de la empresa. Estas dimensiones sugieren que dependiendo de la parte legal de creación de la empresa y el número de acciones concentradas en mano de un individuo o individuos, la estructura de propiedad puede variar de concentrada a dispersa y de familiar a la de gobierno, entre otras.

Siffert Filho (1998) sugiere que la naturaleza de propiedad e identidad de los controladores tiene efectos sobre el rendimiento de las empresas, considerando que éstos definen las políticas y estrategias.

La propiedad de la empresa se fundamenta en el número de acciones en manos de un inversionista, sea persona física o jurídica, y pueden ser ordinarias (con derecho a voto) o preferenciales (sin derecho a voto). Por lo tanto, los inversionistas con acciones ordinarias son los que ejercen control, y dependiendo del número de acciones, son propietarios de la empresa en mayor o menor porcentaje. Es necesario recordar que, por motivos de control por parte de los fundadores de la empresa, son los que limitan la propiedad de los otros *shareholders*. Existen, también, las llamadas “*golden share*”, que son acciones con derecho a veto.

### **Características de las estructuras de la propiedad**

A continuación se presentan las características de las estructuras de propiedad: Familiar, de Gobierno y de Inversionista institucional.

#### **Estructura de propiedad Familiar**

Para Thomsen y Pedersen (2000), esta estructura de propiedad tiene relación con la doble función familiar, como dueños y gerentes de la firma. En términos económicos, las familias realizan inversiones específicas en capital humano como sugiere Maug (1996). Esta situación es el hecho de que la familia dueña de la empresa presenta solvencia económica y crea un compromiso de sustentabilidad a largo plazo. Una parte no proporcional de su riqueza es invertida en la empresa, debido a que las familias no desean correr el riesgo de perder el control al negociar en la Bolsa de Valores. Este tipo de empresa con propiedad familiar tiene aversión al riesgo, y es más abierta a capital racionalizado que otras empresas.

Según Fama y Jensen (1983) y La Porta *et al.* (1998), las familias derivan sus beneficios privados en la operación de la empresa, no considerando los *shareholders* minoritarios como el gerente-general (CEO) con una gran participación accionaria. Apoyando la hipótesis de expropiación, como menciona Johnson *et al.* (1985), las familias buscan un mercado de valores favorable para la eliminación del CEO. Esta situación contraria al CEO no afecta la productividad de la empresa, como sugiere Nickel *et al.* (1997).

La concentración de la propiedad es alta porque una familia posee la mayoría (+50%) de las acciones con derecho a voto y, en consecuencia, la toma de decisiones en el Consejo de Administración de la empresa. En esta categoría se incluyen las

fundaciones, porque reflejan el deseo del fundador de transferir para la familia algún grado de control.

### **Estructura de propiedad de Gobierno**

Según Thomsen y Pedersen (2000), esta estructura de propiedad internaliza la relación entre gobierno y empresa, la cual puede o no tener sentido, pero funciona como una alternativa de regulación. En relación al desempeño económico, varios autores sugieren que los gobiernos den mayor atención a metas políticas como precios bajos en los servicios públicos, empleo o efectos externos en la renta.

Para Arrow (1969), el comportamiento de maximización de la renta sin fines lucrativos es un aspecto-clave de la propiedad de gobierno en la economía del seguro social, porque según Shepherd (1989) espera corregir las fallas en el mercado al actuar de forma diferente que las empresas privadas.

Por intermedio del *ceteris paribus*, las empresas de propiedad de gobierno tienen la expectativa de desempeño bajo, en términos de medidas de desempeño convencional. Por otra parte, los gobiernos son relativamente ricos, lo que implica una ventaja importante para esas empresas de propiedad de gobierno en términos de crédito, liquidez o costos de capital.

La concentración de propiedad es alta, porque el gobierno (local o nacional) posee la mayoría de las acciones con derecho a voto.

### **Estructura de propiedad de Inversionista Institucional**

Thomsen y Pedersen (2000) mencionan que la propiedad del Inversionista Institucional es más enfocada a medidas convencionales de desempeño, como el valor de los *shareholders*, que otras estructuras que tienen otras relaciones de negocio con la empresa.

Esta estructura de propiedad implica ventajas en términos financieros, baja aversión al riesgo y relativo horizonte de largo plazo. Además, inversionistas institucionales son caracterizados por un *portafolio* de inversiones en relación de gran envergadura con las firmas.

Esta estructura de propiedad mide su desempeño en términos de éxito financiero, y sus objetivos pueden ser descritos como de liquidez y de mayor valor para el *shareholder*.

Para McConnell y Servaes (1990), Levin y Levin (1982) y Nickel *et al.* (1997), a pesar de que sus acciones de baja propiedad (minoritarias) limiten su habilidad de influencia en el Consejo Administrativo, lideran la hipótesis de un impacto positivo esperado de la propiedad de inversionista institucional en el valor del *shareholder* para una acción de propiedad.

Hitt *et al.* (2005) menciona que propietarios institucionales son instituciones financieras, como, por ejemplo, los fondos mutuos de acciones y los fondos de pensión, que controlan posiciones de accionistas portadores de grandes lotes de acciones.

Para Lethbridge (1997), existen dos cambios que promueven una postura de monitoreo más activa por parte de los inversionistas institucionales en el desempeño de una empresa que son:

1. La disminución del efecto *free rider* (cuando un agente económico se beneficia de la acción de otro sin haber invertido en recursos o esfuerzo).
2. Una tendencia de confirmar a lógica de Drucker, por la cual las participaciones accionarias mayoritarias son susceptibles de pérdida de liquidez.

### **Aplicación de las estructuras de propiedad en el Escenario Futuro**

Entrando en el análisis de la gobernanza corporativa del futuro y específicamente de la estructura de la propiedad, es necesario mencionar a Handy (1997), que considera que el viejo lenguaje sobre propiedad no sirve para el mundo moderno, porque no podrá reproducir lo que la empresa realmente es. Se refiere a un nuevo escenario con elementos emergentes todavía no conocidos como: inclusión digital global, manufactura molecular, ingeniería genética, nuevas formas de auto-organización a través de *software* avanzado. Ciber organizaciones sin estructura física de alcance global, base de datos globales que facilitan la toma de decisiones en las empresas y reducen las asimetrías de la información. Educación con técnicas que promueven el pensamiento no lineal y la complejidad. Incremento de la clase media global, incremento de las capacidades humanas a través de nueva tecnología, entre otros.

Blair (1995) menciona que en el modelo de empresa moderna, la capacidad de generación de riqueza está basada en las habilidades y conocimientos de los empleados y en la habilidad de la organización en su conjunto, para que aquellas habilidades aproximen a sus clientes y consumidores.

Así, frente al escenario futuro de alta incertidumbre y complejidad donde el conocimiento es la ventaja competitiva, las personas son el recurso por desarrollar,

usando activos intangibles como capacidad de innovación y adaptabilidad los cambios del mercado.

La aplicación de cada estructura de propiedad dentro del Escenario Global Normativo 2050 es considerada en los siguientes aspectos: *a)* Control corporativo: Costos de controlar gerentes y Costos de la toma de decisiones colectivas; *b)* Lucro residual: Costo de Gestión de riesgo; *c)* Facilidad de acceso a los mercados; *d)* Influencia de los empleados en el control corporativo; *e)* Intermediación financiera; *f)* Transparencia y facilidad de acceso a las informaciones; *g)* facilidad de acceso a la fuente de capital.

### **Propiedad familiar**

Los derechos de control y lucro residual están en las manos de la familia o individuo inversionista de la empresa. Con una alta aversión al riesgo, este tipo de propiedad es muy cauteloso al momento de enfrentar cambios rápidos e inesperados. En el escenario analizado a través de la inclusión digital y el uso de la internet y base de datos globales, se reduce la asimetría de información para la toma de decisiones; pero, asimismo, es el Consejo Administrativo formado por la familia quien tiene la última palabra o decisión.

Nuevos negocios y oportunidades surgen en el escenario futuro, que tendrá que ser analizado por el Consejo de Administración de la familia de forma acertada y rápida. Necesitará de un Consejero o Gerente para orientar en el nuevo entorno empresarial de acuerdo con la industria donde se encuentra la empresa.

### **Control: Costos de controlar gerentes y Costos de la toma de decisiones colectivas**

#### ***Costo de controlar gerentes***

El gerente es una persona-clave y con información estratégica para la familia, todavía más en el escenario futuro con avances tecnológicos y nuevas formas de gestión. Razón por la cual, elegir el mejor gerente, y que no aproveche las asimetrías de información en su beneficio (oportunismo del gerente), es una decisión-clave. El monitoreo de la gestión del gerente a través del ciberespacio facilita en gran medida, sin necesitar de excesivos controles internos.



***Costo de toma de decisiones colectivas***

Las decisiones colectivas son realizadas en el Consejo de Administración familiar que, en general, son en un número menor que las de otras estructuras de propiedad y a través de un mecanismo de votación, de acuerdo con las buenas prácticas de Gobernanza Corporativa. Asimismo, el tiempo y el costo de la toma de decisiones va depender de la adecuada decisión para la empresa en términos de desempeño y del costo del proceso decisorio.

***Lucro residual: Costo de Gestión de riesgo***

(Según Hansmann (2000), es el lucro real para la empresa después de realizar todos los pagos de compromisos contractuales como: salarios, intereses y precios a proveedores)

***Costo de gestión de riesgo***

Este tipo de propiedad tiene aversión al riesgo, por eso la familia coloca en el Consejo Administrativo a quien no quiere perder el control de la empresa y desea garantizar su sustentabilidad en el futuro. Así, en el escenario descrito para el año 2050, la incertidumbre y cambios emergentes como mayor participación accionaria en la empresa por parte de los empleados como regla general, pequeñas empresas virtuales que se desarrollan con seguridad a escala global, nanotecnología, conquista espacial, y otros cambios que todavía no presentan, impactan en este tipo de propiedad, limitando la toma de decisiones de alto riesgo, que siendo de gran beneficio para la empresa, no es de la preferencia de los dueños por el alto riesgo involucrado.

***Facilidad de acceso a los mercados***

La propiedad familiar no tendrá ventajas sobre otros tipos de propiedad el escenario futuro en términos de acceso a mercados, ya que bases de datos a nivel global van a facilitar el acceso a mercados existentes y emergentes, así la mayor o menor participación del mercado depende de la capacidad de gestión y delimitación de la información en el ciberespacio.

***Influencia de los empleados en el control corporativo***

En el escenario analizado, se promueve una mayor participación accionaria de los empleados, a través del *Employee Stock Ownership Plan* (ESOP), como una estrategia para reducir el desempleo, convirtiéndose en socios de la empresa, y afectando la propiedad familiar y su control.

***Intermediación financiera***

El costo de capital disminuye, porque se reduce la cadena de intermediarios financieros que son monitoreados por la Comisión de *Global Securities and Exchange*, evitando especulación en el valor del dinero.

***Transparencia y facilidad de acceso a las informaciones***

La información financiera y administrativa de la empresa es presentada en su página *web*, como política de transparencia y anticorrupción, lo que facilita el monitoreo del desempeño gerencial. Además, los empleados tienen acceso, a través de la intranet corporativa, a la información sobre el sistema de planificación, flujo de trabajo, indicadores de producción, entre otros, lo que les permite una participación activa e inteligente en el negocio de la empresa.

***Facilidad de acceso a la fuente de capital***

La estructura de propiedad familiar no tiene ventajas sobre otro tipo de estructura para acceso a fuentes de capital, porque la banca integrada globalmente con los bancos centrales y con las bolsas de valores, a través del ciberespacio, ofrece fácil y oportuno acceso para cualquier persona que necesite de dinero.

***Control del gobierno***

El derecho de control es del gobierno, pues se trata de empresas sin fines de lucro, y quien ejerce el control no tiene derecho de recibir el lucro residual, restando para la sociedad la recepción del lucro residual en forma de servicios y calidad de vida adecuada para la población.

***Costo de controlar gerentes***

Los costos por monitoreo y manejo del oportunismo de gerentes en el sector del gobierno se reducen a través de la tecnología de información y de telecomunicaciones, como *e-government*, que permiten a las instituciones públicas colocar en la internet de forma transparente todos los detalles administrativos y financieros para el control de la sociedad.

***Costo de la toma de decisiones colectivas***

La toma de decisiones colectivas *on-line* (tiempo real) se ha convertido en algo muy simple a través del uso de redes globales (“mente global”), que facilitan el acceso a la información para evitar especulaciones y conflicto de intereses, lo que resulta en reducción de costo, así como de la mayor precisión a las cuentas públicas en términos de contabilidad gubernamental.

## **Lucro residual: Costo de gestión de riesgo**

### ***Costo de gestión de riesgo***

El principal riesgo en esta estructura de propiedad es el político, porque el gobierno busca atender a las necesidades básicas antes de los lucros en términos financieros, consiguiendo así la aceptación de la sociedad. La retroalimentación de la gestión del gobierno a través del *e-government* por parte de sus clientes va orientar la toma de decisiones que reduzcan el riesgo político.

### ***Facilidad de acceso a los mercados***

Como el gobierno tiene un mercado cautivo que es el mercado local o nacional de cada país, en el escenario futuro la eliminación de monopolios públicos, a través de la creación de empresas de menor tamaño y con una administración menos concentrada, va permitir una gestión eficiente y efectiva.

### ***Influencia de los empleados en el control corporativo***

El control por parte de los empleados no es aplicable en la propiedad del gobierno. En empresas de propiedad mixta, se podrían presentar inconvenientes en caso de que el sector privado tome el control de empresas del gobierno.

### ***Intermediación financiera***

Un gobierno en general tiene mucha facilidad para acceso al crédito de organismos financieros internacionales. En el escenario futuro el Fondo Monetario Internacional emitirá nuevos SDRs (*Special Drawing Rights*), que facilitan el pago de deuda externa de los países en desarrollo, lo que reduce la necesidad de préstamos y, consecuentemente, la intermediación financiera.

### ***Transparencia y facilidad de acceso a las informaciones***

La información completa de la gestión colocada en el sitio *web* gubernamental, como una política de transparencia y anticorrupción, facilitará el monitoreo por parte de los ciudadanos.

### ***Facilidad de acceso a las fuentes de capital***

Los bancos centrales, bolsas de valores y bancos privados, integrados globalmente e *on-line*, facilitan el acceso a fuentes de capital. Otros organismos como el *World Sustainable-development Organization* (wso), proveen un enfoque global a gobiernos que desean hacer inversiones en desarrollo sustentable.

***Propiedad del inversionista institucional***

Los propietarios son instituciones financieras encargadas de administrar valores de accionistas portadores de grandes lotes de acciones, como los fondos mutuos de acciones y los fondos de pensión. Esta estructura de propiedad tiene baja aversión al riesgo, y por operar con un portafolio de inversionistas, su horizonte de planificación es de largo plazo.

**Control: Costos de controlar gerentes y Costos de toma de decisiones colectivas*****Costo de controlar gerentes***

El costo de monitoreo de gerentes, para evitar oportunismo, tiende a ser menor por el fácil acceso a sistemas de información integrados, donde se encuentran todos los datos relativos a mercados, gestión gerencial, desarrollo empresarial, entre otros, lo que constituye una ventaja para reducir las asimetrías de información y el problema de agencia (Conflicto de intereses entre propietarios y gerente [agente]) que éstas generan.

***Costo de toma de decisiones colectivas***

El Consejo de Administración, formado por representantes de los propietarios que tienen libre acceso a cualquier tipo de información en la red global del escenario analizado, tiene mayor control *on-line* de la toma de decisiones por las instituciones financieras que administran sus fondos, reduciendo así ese costo.

**Lucro residual: Costo de gestión de riesgo*****Costo de gestión de riesgo***

Este tipo de propiedad tiene baja aversión al riesgo y opera con un *portafolio* de inversiones, lo que facilita participar de nuevas oportunidades de negocios de gran retorno financiero, esparciendo el riesgo en varias alternativas rentables. El costo de gestión de riesgo se reduce por la adecuada decisión en términos financieros basada en la información disponible en el ciberespacio, por la gestión más rápida y por la menor burocracia involucrada.

***Facilidad de acceso a los mercados***

Los inversionistas institucionales, por el volumen de capital que administran, tienen fácil acceso a los mercados financieros aprovechando oportunidades de inversión a nivel global.

***Influencia de los empleados en el control corporativo***

El objetivo de este tipo de propiedad es alcanzar liquidez y mayor valor para el *shareholder*, a través de las inversiones adecuadas en términos de eficacia y oportunidad. No se aconseja aumentar el control corporativo del empleado.

En el escenario futuro las cualidades de seguridad social del siglo xx fueron substituídas por una moral de espíritu empresarial, de consciencia ambiental y de compasión, lo que permitirá que un número cada vez mayor de personas de la tercera edad sea económicamente activo, atrasando su jubilación y, en consecuencia, afectando fondos de pensión razón por la cual este tipo de propiedad podría desaparecer.

***Intermediación financiera***

A nivel de inversionistas institucionales, la intermediación financiera es reducida, en el escenario futuro, con el libre acceso a la información; esa intermediación no es necesaria.

***Transparencia y facilidad de acceso a las informaciones***

Esta característica del nuevo escenario va incrementar la actividad por parte de los inversionistas institucionales en el desempeño de una empresa, principalmente para evitar el efecto *free rider*.

***Facilidad de acceso a la fuente de capital***

La oferta *on-line* de variedad de fuentes de capital permite mayor monitoreo y *benchmark* por parte de los inversionistas institucionales para evitar que su participación accionaria sea susceptible de pérdida de liquidez en el mercado de capitales, por el gran volumen de negociación.

**Conclusiones**

La estructura de Propiedad Individual es la que posee mayor facilidad para desarrollarse en el escenario futuro. Las facilidades de acceso a la información, mercados de alcance global, velocidad de transmisión de datos en tiempo real con seguridad, entre otros elementos analizados en el Escenario Global Normativo, permitirán que cualquier persona emprendedora, que desee crear una empresa virtual de forma individual con alcance global, simplemente ingrese en el ciberespacio y realice todos los contactos necesarios para un intercambio comercial. Para alianzas de proyectos especializados, como, por ejemplo, de nanotecnología con equipos alrededor del mundo, será suficiente conectarse a internet.

El control de las empresas familiares, de gobierno o de inversionistas institucionales, sobre sus gerentes, en términos de contactos comerciales exclusivos, política de alianzas empresariales, formación de equipos para proyectos especializados, participación en el mercado, entre otros, va ser imposible con el libre acceso y sin costo a bases de datos integradas y globales.

## Fuentes

- Blair, Margaret M. (1995), “Ownership and control: rethinking Corporate Governance for the Twenty-First Century”, The Brookings Institution, en Clarke, Thomas (ed.) (2004), *Theories of corporate governance: the philosophical foundation of corporate governance*, New York, Routledge, pp. 174-185.
- Carvalho, Antonio Gledson (2002), “Governança corporativa no Brasil em perspectiva”, *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 37, no. 3, Jul/Sept 2002.
- Carvalho, André (2002), “Estrutura de controle e valor das empresas brasileiras”, en Leal, R. P. C.; Ferreira, V. A.; Silva, A. L. C., *Governança corporativa no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- Clarke, Thomas (2004), “Introduction: Theories of governance—reconceptualizing corporate governance theory after the Enron Experience”, en Clarke, Thomas (ed.), *Theories of corporate governance: the philosophical foundation of corporate governance*, New York, Routledge, pp. 1-30.
- Glenn, Jerome C., Gordon Theodore J. (2005), *State of the future*, Millennium Project, United Nations University, Washington, Disponible en < <http://www.millennium-project.org/>>.
- Hansmann, Henry (2000), *The ownership of enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 3-49. Part I: A theory of enterprise ownership.
- Hitt, Michael; Ireland, T. Duane; Hoskisson, Robert E. (2005), *Administração estratégica*, São Paulo, Pionera Thomson Learning, pp. 400-439, cap. 10: Governança corporativa.
- Jones, Candace; Hesterly, William S.; Borgatti, Stephen P. (1997), “A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms”, *Academy of Management Review*, en Clarke, Thomas (ed.) (2004), *Theories of corporate governance: the philosophical foundation of corporate governance*, New York, Routledge, pp. 159-170.
- Okimura, Rodrigo Takashi; Silveira; Alexandre Di Micelida; Rocha, Keyler Carvalho (2007), “Estrutura de propriedade e desempenho corporativo no Brasil”, *RAC Eletrônica*, vol. 1, no. 1, Jan/Abr.
- Siffert Filho, Nelson (1998), “Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90”, *Revista BNDES*, no. 9, jun.
- Thomsen, Steen; Pedersen, Torben (2000), “Ownership structure and economic performance in the largest European companies”, *Strategic Management Journal*, vol. 21, pp. 689-705.

## RESEÑA

***Fuerza de Mujer. El imparable poder femenino*, de Carolina Monroy, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 2016, 192 p.**  
***Woman Strenght. The Unstoppable Female Power*, of Carolina Monroy, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 2016, 192 p.**

**C**arolina Monroy del Mazo, quien hoy en día se desempeña como Diputada Federal, nos habla de la fortuna que tenemos de encontrarnos con una generación de mujeres a las cuales les han sido reconocidos sus derechos, gracias a la ley que se promulgó en este régimen y que determinó que los partidos políticos deben asignar la mitad de sus candidaturas a las mujeres.

Si volteamos a la historia, encontramos a muchas mujeres que han estado en la lucha por nuestros derechos. Este libro es un reconocimiento a 41 mujeres que seguirán presentes en la memoria de las luchas de las mujeres.

**Griselda Álvarez** (1913-2009). Entre la literatura y la política, fundó su preocupación por el desarrollo de la educación, su fe en la política y su vocación poética. Fue la primera mujer electa como gobernadora de un estado.

**Lola Álvarez Bravo** (1907-1993). Como primera fotógrafa, retrató la soledad y la contundencia del cuerpo. Una de las artistas más importantes del siglo xx mexicano, testigo y artífice.

**Nancy Cárdenas** (1934-1994). Dramaturga, poeta, feminista; personaje indispensable del teatro mexicano; figura emblemática de la lucha por los derechos de las minorías en el país.

**Elisa Carrillo** (1980). Primera bailarina del Ballet de la Ópera de Berlín y hoy combina su profesión con la maternidad.

**Elvia Carrillo Puerto** (1878-1967). Precursora del movimiento feminista, oriunda de Yucatán. Figura indispensable en la lucha de las reivindicaciones sociales, activista y sufragista, fue la primera mujer en ser elegida diputada.

**Rosario Castellanos** (1925-1974). Narradora, poeta y dramaturga. Tuvo una destacada participación en el apuntalamiento del movimiento feminista; también luchó por una sociedad más justa y equitativa donde los indígenas tuvieran cabida.

**Julieta Fierro** (1948). Astrónoma, autora de más de cuarenta libros. Su nombre es sinónimo de amor a la enseñanza, a la divulgación y al conocimiento.

**Hermila Galindo Acosta** (1886-1954). Mujer duranguense, una de las figuras más interesantes de la Revolución; defensora de los derechos de las mujeres, de su libertad material, ideológica y sexual. Cimentó las bases del pensamiento moderno en México.

**Amalia García** (1951). Comprometida con las causas populares, sólida y larga trayectoria en la Administración Pública y referente de la izquierda en México. Mujer zacatecana que se convirtió en la primera gobernadora de su entidad.

**Elena Garro** (1916-1998). Dramaturga y narradora que combina tres cualidades: talento, inteligencia e inconformidad. Su obra se considera una de las cumbres de la literatura mexicana de toda la historia.

**Diva Gastélum** (1961). Ha hecho de la defensa de las mujeres la razón de su trabajo. Para garantizar un sistema capaz de protegerlas eficientemente, ha llevado a cabo la reforma legislativa relacionada con problemas de género.

**Guadalupe Gómez Maganda** (1945). Abogada guerrerense, con larga trayectoria en la política mexicana. Se ha caracterizado por poner en la agenda legislativa y en las instancias gubernamentales donde ha estado, la lucha de las mujeres.

**Amalia González Caballero** (1898-1986). Una de las mujeres que lucharon por la igualdad en México. La trayectoria de esta tamaulipeca marca un antes y un después en el servicio público de nuestro país.

**Rosario Green** (1941-). Académica y diplomática, hizo brillar la política exterior y la vida pública mexicana. Primera mujer designada como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Ana Gabriela Guevara** (1977). Su energía y disciplina la llevaron a ganar medallas en Juegos Olímpicos y Campeonatos Mundiales; hoy las pone en el curul que ocupa en el Senado de la República. Mujer sonoreense que se convirtió en Secretaria de la Mesa Directiva.

**Palma Guillén y Sánchez** (1893-1975). Primera mujer Embajadora de nuestro país, en una época que prácticamente estaba vedada la participación femenina en la vida pública y política en México.

**Amalia Hernández** (1917-2000). Emisaria de las tradiciones mexicanas en el mundo. Fundó el Ballet Folklórico de México. Más de 60 años de trayectoria, llevó la riqueza cultural de nuestra tierra por diversos horizontes.



**Rosario Ibarra de Piedra** (1927-). Valiente mujer que ha hecho de la búsqueda de su hijo desaparecido por más de cuarenta años, una lucha por la dignidad, la justicia y el respeto, cimbrando con su voz la conciencia de un país.

**Martha Aurora Jiménez de Palacios** (1925-1958). Mujer nayarita que ha realizado esfuerzos particulares y colectivos para que un gran número de mujeres tenga cargos de elección popular.

**Martha Lamas** (1947). Profesora, activista, investigadora y periodista, ha entregado su vida a promover, pensar y discutir la imagen de una mujer mexicana independiente, autónoma y libre.

**Matilde Landeta** (1910-1999). Primera directora de cine mexicano, encontró en las películas un poderoso instrumento de expresión y comunicación sobre el destino de las mujeres y por las comunidades más vulnerables.

**María Lavalle Urbina** (1908-1996). Campechana precursora de la mujer mexicana independiente y audaz.

**Concha Michel** (1899-1990). Disidente y luchadora, simboliza a las mujeres que combinan la inteligencia y la practica sin renunciar a sus ideales.

**Tina Modotti** (1896-1942). De origen italiano, la mayor parte de su trabajo lo realizó en México. Hoy por hoy es referente de la fotografía nacional y un ejemplo para la evolución del feminismo en el país.

**María de los Ángeles Moreno** (1945). Secretaria, Diputada, Senadora o Primera Presidenta Nacional del PRI. Ha logrado que se reconozca la importancia de la mujer en la política de México.

**Ivonne Ortega** (1972). Presidenta municipal, Diputada local, Diputada Federal, Senadora y Gobernadora del Estado de Yucatán. Figura representativa de la templanza y el arrojo femeninos a nivel nacional.

**Beatriz Pagés** (1954). Directora de una de las revistas más importantes del país. Reúne su pasión política con su amor al periodismo.

**Beatriz Paredes Rangel** (1953). Representa el tesón y la constancia de la vida política mexicana. Mujer culta que no tiene miedo a decir lo que piensa. Primera Gobernadora del estado de Tlaxcala y promotora incondicional del arte.

**Alondra de la Parra** (1980). Embajadora global de los valores estéticos de México, talentosa y cosmopolita. Una de las pocas directoras de orquesta en el mundo.

**Claudia Pavlovich Arellano** (1969). Honra la herencia de su madre, llegando a ser la primera, y hasta ahora única gobernadora del estado de Sonora.

**Laura Pavón Jaramillo** (1943). Desde su postura como Secretaria o Directora, Diputada, Senadora o Presidente Municipal, ha defendido, durante 40 años, el derecho de un trato igualitario y justo.

**Elena Poniatowska** (1932). Escritora y destacada periodista, se ha distinguido por su habilidad para transitar con audacia y sabiduría de lo público a lo privado, figurando como intelectual participativa en la vida política de México.

**Antonieta Rivas Mercado** (1900-1931). Biógrafa de la cultura mexicana de la primera mitad del siglo xx. Actriz, mecenas, escritora epistolar y activista política.

**Rosario Robles** (1956). Fundadora del Partido de la Revolución Democrática y Presidenta del mismo. Primera mujer designada Jefa del Gobierno del Distrito Federal.

**Claudia Ruiz Massieu** (1972). Fue Secretaria de Turismo y de Relaciones Exteriores. Actúa con independencia y frescura, ganando paulatinamente el respeto y admiración de sus pares con su trabajo y ejemplo.

**María Cristina Salmorán** (1918-1993). Equilibrada y metódica, combina firmeza de carácter y valentía. Primera mujer Ministra de la Suprema Corte y ocupó ese cargo 25 años en una época donde sólo los hombres ocupaban posiciones de poder político.

**Olga Sánchez Cordero** (1955). Comprometida con la defensa de las mujeres y de los derechos humanos; cuando se desempeñó en la Suprema Corte de Justicia, hizo brillar a esta institución.

**Dulce María Sauri** (1951). Primera Mujer Gobernadora del estado de Yucatán, ejemplo de perseverancia en el ámbito de la política nacional.

**Carmen Serdán** (1875-1948). Actitud valiente y comprometida, al lado de sus hermanos, fue decisiva para encender la llama de la Revolución Mexicana.

**Rosa Torre González** (1890-1973). Su juventud, marcada por la acción política y el compromiso social –tres décadas antes de que las mujeres pudieran votar–, pasó a la historia como la primera mexicana electa para un cargo público.

**Josefina Vicens** (1911-1988). Autora de dos libros modernos y singulares de la literatura mexicana. Arrasó con todos los tabúes de la sociedad, desafiando desde su obra los límites de lo permisible.

El texto enfatiza una frase de la Diputada Carolina Monroy del Mazo:

Las mexicanas de hoy hemos decidido dejar de lamentarnos por la desigualdad que aún persiste, preferimos dar pasos firmes hacia el futuro; en lugar de afligirnos ante los obstáculos, queremos construir una visión clara que nos permita enfrenar los nuevos retos.

## DOCUMENTOS

### **Análisis de tendencias de la seguridad, los Derechos Humanos y la Administración Pública municipal. Escenario para un proyecto de gobierno**

### *Trend analysis of security, Human Rights and the municipal Public Administration. Scenarios for a government Project*

*Dra. Guillermina Baena Paz\**

#### **Introducción**

**L**as tendencias despliegan espacios de posibilidad para la toma de decisiones. Detectan lo más pronto posible aquello que comienza a desarrollarse. Es un conocimiento temprano que disminuye la incertidumbre sobre el futuro y debe ser canalizado e interpretado.

Las tendencias se imbrican e interactúan entre sí diluyendo las fronteras temáticas. Las tendencias nos ayudan a construir escenarios cada vez más cercanos a lo que puede suceder, reducen la incertidumbre y anticipan la posibilidad de tomar decisiones más certeras. Si no hay una anticipación, la política sólo gestiona urgencias cuando ya no tiene márgenes de maniobra.

Las tendencias tienen una visión holística, son generales porque no se pueden reducir a la proyección o al pronóstico. Esto sería la fotografía, y en un mundo cambiante, en movimiento, hay que ver la película, o sea, cómo se mueven las tendencias cuantitativas, cómo se entrecruzan con las cualitativas; eso sólo lo puede ofrecer la visión integradora.

El análisis de tendencias que se verá a continuación muestra variantes sobre la tendencia actual, y en esas variantes los escenarios de lo que se puede hacer para revertir, modificar, transformar o anular, la actual tendencia. Las tendencias se han

---

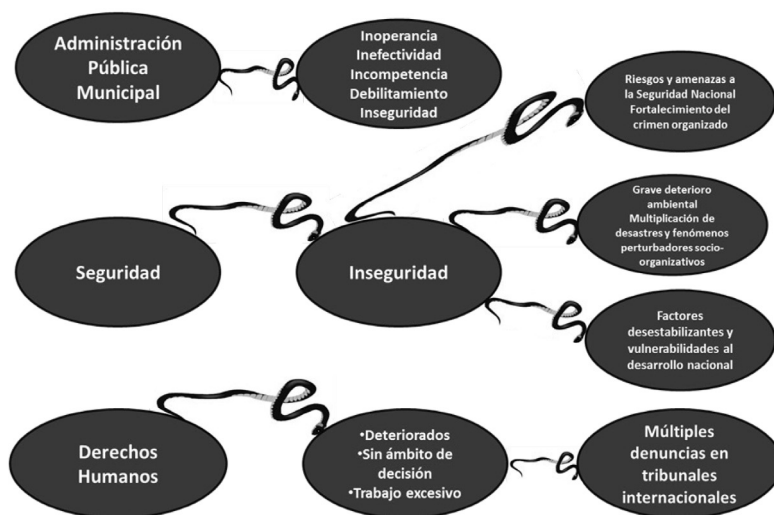
\* Doctora en Estudios Latinoamericanos, coordinadora del Seminario de Estudios Prospectivos UNAM. Vicepresidenta Regional para Iberoamérica de la World Futures Studies Federation. Documento elaborado en septiembre de 2010. Para la realización de este documento, se contó con la asesoría de Sergio Montero Olivares.

clasificado con letras mayúsculas y se han registrado los tiempos de ocurrencia para identificar lo que podría suceder.

Se observará que una buena parte de tendencias tienen su coyuntura, su momento de ruptura y su clímax del 2010 al 2012. Ello se debe a que:

1. El actual periodo gubernamental ya no se moverá fácilmente de las tendencias actuales, porque el siguiente gobierno tendrá que iniciar una serie de medidas que saquen al país de la situación en la que está. Aquí se van a encontrar varias opciones.
2. El cúmulo de situaciones graves del país (imposibilidades) que empezó a finales del 2008 está encontrando su acumulación en el 2012. Hechos impensables en otro momento, se han juntado como efecto “bola de nieve” que terminarán en agudas crisis para el 2012. De no tener acciones de gobierno que enfrenten con nuevas visiones la situación actual, es muy probable que vayamos a una situación incontrolable que puede ser fácil situación para que cualquier grupo o grupos ejerzan el poder que el gobierno no ha ejercido.
3. La crisis múltiple que vamos a vivir de no actuar ahora con visión al siguiente periodo de gobierno, nos está conduciendo a la ingobernabilidad, al Estado fallido y a una situación incontrolable del escenario “sálvese quien pueda”, donde cada ciudadano o grupo buscará diversas salidas, muchas de ellas pueden ser tan violentas como lo que viva.

### Tendencias: de seguir todo como está



## Tendencias y Escenarios posibles. 2010 en adelante

### *Seguridad*

La Sociedad del riesgo es un concepto que anticipa las consecuencias de las acciones no previstas, no deseadas, poco conocidas, algunas desconocidas, otras ignoradas, incluso ocultadas. La concepción positivista de la ciencia dejó a un lado la consideración de los efectos negativos de la intervención del hombre en la naturaleza. Sobre todo, las innovaciones, producto de las Nuevas Tecnologías y sus convergencias, han dado lugar a nuevas ciencias, las cuales a su vez traen consigo nuevos desarrollos con efectos diversos y también nuevos riesgos y peligros.

La energía nuclear, si bien dio lugar, entre muchas otras cosas, a la medicina nuclear, también ha producido la bomba atómica y con ésta eventos como los conocidos en la Segunda Guerra Mundial. Acontecimientos como este último involucran a todo el mundo, en donde el control de las armas tiene que ver con conflictos mundiales, regionales y locales.

El tema de la seguridad es global debido a sus dimensiones y su relación con asuntos como el cambio climático o el crimen organizado, los cuales a su vez se vinculan con catástrofes naturales y fenómenos perturbadores sociorganizativos que alteran la estabilidad, el orden, y ponen en peligro la vida misma de todas las personas. Tendencias en seguridad: El crimen organizado, El cambio climático, La seguridad ampliada (*securitización*)

### **El crimen organizado**

#### **TENDENCIA A**

De seguir todo como está... La constante: LA SEGURIDAD SÓLO SE VA A VOLVER MÁS INSEGURIDAD.

2012. El crimen organizado ha intensificado su escalada de violencia y ha trabajado por integrar los grupos guerrilleros y grupos terroristas del país.

Los ataques a la población son tan fuertes, que se aprueba el uso de armas. Los ciudadanos empiezan la justicia por sus propias manos y la situación se vuelve cada vez más sangrienta e incontrolable.

2012. Los grupos paramilitares han aumentado, muchos de ellos han sido preparados por soldados o ex soldados que han combatido en Medio Oriente u otros países, y son financiados por empresarios.

2010-2020. El crimen organizado continúa su entramado y complejidad. Las interacciones son cada vez más difíciles de dilucidar entre el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas.

Simplemente la trata de personas tiene un amplio andamiaje entre la llamada “trata de blancas” para la prostitución, la esclavitud, la pederastia, la pornografía, el tráfico de órganos.

El tráfico de armas ha sido señalado por México, y a pesar de las constantes peticiones para detener la venta, Estados Unidos sigue surtiendo a los grupos criminales con mejores armas que las mismas del ejército. En vez de AK47, ya son AK49 y las poderosas M3, además de que algunas que han sido mejoradas por la tecnología.

Estas armas son empleadas para sembrar terror en la población a través de grupos sanguinarios que se han multiplicado. Ya no son sólo los *maras* o los *zetas*, hay más bandas a raíz de que se capturaron las cabezas de los cárteles, pero sus segundos se dispersaron por diversas partes del país para conquistar territorios.

2012. El crimen organizado abre más tentáculos, tiene posiciones políticas de poder y ejerce su poder en 20 entidades del país.

2010- 2020. El crimen organizado ha evolucionado a tres niveles:

1. El de distribución y venta de droga de manera directa.
  - 2006. Primero es “plomo o plata” para tener libertad de acción.
  - 2009. Después van en aumento los secuestros y el nivel de extorsión con la venta de seguridad y la venta de droga en los negocios establecidos.
  - 2011. Después, la amenaza de muerte y asesinatos a quienes se opongan a expandir el mercado de la droga.
2. Sus negocios en los circuitos financieros ocultos por la complicidad de las mismas instituciones financieras, debido a que el sistema financiero del país es profundamente complejo.
  - 2010. Se considera que el narcotráfico maneja 35 mil millones de dólares.
  - 2012. Dos actividades a nivel local y global son perseguidas sin mucho éxito: el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. El 80% de la población mexicana no está bancarizada y, sin embargo, lava dinero de diferentes formas, a veces sin saberlo, al realizar transacciones en casas de cambio, al depositar en efectivo grandes cantidades, al cambiar dólares a moneda corriente, etcétera.
3. 2010-2020. Su programa de imagen con la población a partir de promover videos, películas, canciones, *blogs* en internet, y a través de la presión a los

medios de comunicación para publicar sus acciones, contar sus hazañas y sensibilizar a la población de que ellos son empresarios que favorecen con su dinero a la población que dan empleo (ocupaciones) y que están integrando una base social muy amplia a partir de otorgar donaciones y apoyos directos a las necesidades de la población.

*2010-2025.* Cuentan con el apoyo de una organización del crimen donde están involucrados desde burócratas hasta los actores que tienen en sus manos el sistema de justicia y que protegen a los criminales mediante la corrupción y permiten una impunidad que implica números escandalosos. Sólo del 2 al 5% de los casos son sancionados; un 98 al 95% de las denuncias quedan sin aclarar, pese a las reformas al Sistema de Justicia.

*2010.* Atentados contra instalaciones estratégicas, PEMEX, CFE, Teléfonos, gasolineras, presas, puentes, aeropuertos, puertos, centrales de abasto, casetas de cobro, carreteras, etcétera.

*2010.* Atentados en lugares públicos: estadios, plazas, mercados, escuelas, iglesias, parques, transportes colectivos (metro, aviones, autobuses).

#### **TENDENCIA B**

*2010.* Se fortalece la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP para combatir al crimen organizado desde los circuitos financieros.

*2012.* Como los esfuerzos son insuficientes, se propone la integración de las diversas Inteligencias del país. La cooperación es sólo complementaria y sobre casos específicos.

*2015.* Se crea el Consejo de Inteligencia del país con la cooperación amplia de los distintos cuerpos de inteligencia, la interacción con el Consejo de Seguridad y el pleno apoyo internacional de organismos afines.

*2010-2015.* La seguridad pública cuenta con sofisticada tecnología para combatir al crimen organizado y perfeccionar y profesionalizar a sus miembros. Niveles de investigación con especialización en criminalística llevan a que aumente el número de crímenes resueltos.

Una policía informática especializada trabaja en ataques cibernéticos, pornografía infantil y delitos por internet. El uso de tecnologías como *Google Street View* han facilitado la persecución de los delincuentes.

#### **TENDENCIA C**

*2020.* Estamos ante un nuevo orden en el país, dominado por el crimen organizado.

2010. Se plantean acciones coordinadas para combatir al Crimen Organizado con Estados Unidos. Es el caso de la Iniciativa Mérida.

2012. Ante la inseguridad constante en las fronteras, Estados Unidos decide tomar una medida unilateral e invade a México. Para ello utiliza a los 150 mil soldados que regresaron de Irak en el 2010.

#### **TENDENCIA E**

2010-2011. Ante la situación de violencia y muerte de migrantes, se desatan protestas de varios países involucrados. A pesar de los señalamientos de la ONU y de la OEA, no hay una atención a los problemas.

2011-2012. La violencia contra migrantes se acentúa y la violencia en México es incontrolable.

2012. Hay una pérdida de legitimidad del orden establecido. El debilitamiento del Estado, tanto en su jurisdicción como en sus fronteras, parece realizar una transferencia de poder al crimen organizado.

2012. La ONU interviene con su ejército de cascos azules a proteger a la ciudadanía.

#### **TENDENCIA F**

2006-2010. Las policías no han podido contener al crimen organizado y a la violencia. Hay muchos coludidos. En la mañana son policías y en la noche sicarios del narco.

2009. El ejército sale a las calles. Muchos cuestionan el hecho, porque el ejército es el último recurso en acciones extremas de seguridad, aunque algunos miembros del ejército también han sido penetrados por el crimen organizado.

2010. Del año 2006 a julio del 2010 se han interpuesto 4,035 quejas sobre presuntas violaciones de personal militar por violaciones a los derechos humanos. Sólo 59 han derivado en recomendaciones. Pese a ello todavía en las encuestas aparece el ejército con una percepción positiva.

2010. La Marina es enviada a combatir en tierra contra al crimen organizado. Sin embargo, no escapará de la ola de desprestigio en poco tiempo.

2010-2011. Se toman medidas urgentes. Hay profundo desprestigio de las Fuerzas Armadas (ejército, marina, fuerza aérea) por la situación que han vivido en las calles. No existe coordinación entre los grupos que protegen la seguridad. Las fuerzas armadas están preparadas para ser disuasivas y proteger al Estado. Ello mediante una preparación que tiene que ver con valores, doctrinas, instancias de organización.



Las quejas sobre violaciones a los derechos humanos contra las fuerzas militares se incrementaron en un 400%, aunque esto no es concluyente de violaciones reales.

Las fuerzas públicas están preparadas para persuadir a través de diversas acciones y organización. Las acciones de diversos activos en las calles en particular, cuando se encuentran policías, militares y marinos, muestran una falta de coordinación ante la combinación de esfuerzos. No es precisa la superposición de militares frente a policías.

2012-2018. se decide profesionalizar a las Fuerzas Armadas como en el modelo chileno para actuar como fuerzas públicas.

#### TENDENCIA G

2012. Para este momento se ha actualizado el marco jurídico de la seguridad.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contiene tres tipos de seguridad:

- Seguridad nacional
- Seguridad interior
- Seguridad pública.

Sin embargo, no se define la Seguridad interior ni se precisan las funciones de los responsables. Esto ha causado que por los vacíos en la práctica haya situaciones donde se diluyan las responsabilidades o se cuestionen.

2012. Se definen conceptos y funciones acerca de la seguridad interior.

2012. Se revisa la Ley de Seguridad nacional.

Se define que la seguridad nacional estará a cargo de todos los activos del país. La seguridad interior a cargo de las fuerzas armadas. La seguridad pública a cargo de la Federación, el DF, los estados y los municipios.

Para este momento, la idea de una policía única parece no dar resultado. Se ha ensayado una policía estatal única, se ha intentado una coordinación federal, pero la amplitud del territorio lo impide y más aún se empieza a conformar una policía mundial a partir de una agenda internacional que intensifica la lucha contra el crimen organizado.

Se han precisado los **antagonismos**. La política de seguridad define que amenazas y riesgos atacan los problemas y factores desestabilizadores, y las vulnerabilidades atacan las consecuencias.

Los dos primeros tienen que ver con la seguridad nacional, los segundos con el desarrollo nacional.

2012. Otro elemento de atención es dotar al Comité Técnico de Seguridad Nacional de capacidad decisoria y dejar al Consejo de Seguridad sólo a cargo de las situaciones políticas.

2011. Se inicia la integración de las Fuerzas Armadas en un cuerpo único.

Se promueve la colaboración con las fuerzas públicas de manera más estrecha. “Información oportuna, intervención inmediata”.

2012-2018. Hay un programa de percepción con la comunidad para disminuir la corrupción y el incremento de la impunidad. Se pugna por un control de confianza efectivo de quienes están a cargo de la seguridad y la justicia

2010-2015. La seguridad ampliada o securitización ha imbricado asuntos del desarrollo nacional con la seguridad nacional.

Se perfila con claridad que las fuerzas armadas protegen y garantizan el desarrollo nacional. No lo generan.

2012-2018. Se someten a evaluación permanente los *riesgos potenciales* a la seguridad interior:

- Desempleo.
- Aumento de la población y movilidad.
- Escasez de agua.
- Las desventajas de las nuevas tecnologías. Abuso, monopolio, dependencia, efectos en los usuarios.
- Ni-nis en aumento.
- Brecha más amplia entre nivel de aspiraciones e impotencia de la sociedad que se manifiesta en una población protagonista de “hechos aislados” (Tláhuac, Atenco, Oaxaca, Milpa Alta).

2012-2030. La seguridad se somete a estrategias integradoras de carácter vinculatorio, incluso en el ámbito internacional.

## El cambio climático

### TENDENCIA A

2010. El problema del cambio climático forma parte de la agenda internacional. Aunque México ha firmado muchos acuerdos, no los ha cumplido a cabalidad.

2007-2020. Los desastres naturales se han multiplicado y empiezan a ser cada vez más dañinos, las proyecciones hacia 2020 y 2050 se han modificado por la velocidad a la cual están sucediendo.

Tabasco es, sin duda, el caso emblemático. En el 2007 sufre la peor inundación de su historia, dejando a sus dos millones de habitantes en condición de damnificados. La lección de la naturaleza no es escuchada. Una vez abierta la presa, el agua subió el caudal de los ríos y los cálculos eran que ese caudal se iría al mar. Sin embargo, el mar estaba más alto e impidió el desfogue de los ríos que regresaron el agua e inundaron Villahermosa.

Tabasco es la historia de los costales de arena o de cómo la miopía de los gobernantes prefiere las soluciones de coyuntura que las de largo plazo. De acuerdo con los científicos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Tabasco se inunda para el 2050; los últimos cálculos ya lo fechan en el 2020. Las inundaciones de cada año empiezan a ser débiles señales de que esto puede darse mucho más rápido de lo pronosticado.

Por inundaciones, también está en el señalamiento científico que desaparece Veracruz (Boca del Río), Escárcega en Campeche, Matamoros, Tamaulipas y Cancún. Los remedios de costales con arena no podrán con lo que se puede venir.

En contraposición, muchas zonas del país quedarán desérticas debido al agotamiento de la tierra, a la deforestación y a los cambios bruscos del clima.

Debido a que estamos en zona sísmica, el riesgo de que la península de Baja California se desprenda del país es inminente. Los constantes temblores y sismos en Mexicali lo anuncian periódicamente.

En el Distrito Federal, la expectativa de que el “*Big one*” (el gran terremoto) pueda darse, es inminente. El jefe del Sismológico ha dicho de que se va a dar, va a suceder, pero es tan impredecible que puede ser ahora o dentro de 500 años.

Como sea, no estamos preparados, no hay seriedad en los simulacros y el 19 de septiembre se ha vuelto una conmemoración en vez de haber sido una advertencia. En caso de emergencia o cualquier fenómeno perturbador, la evacuación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sería imposible sin una preparación.

2000. La zona oriente del DF es la más vulnerable frente a un gran sismo y paradójicamente ahí está concentrada una alta densidad de población (Delegaciones Iztapalapa e Iztacalco): la Central de Abasto y el aeropuerto. El tránsito de camiones a la Central de Abasto causa muchos problemas de circulación en el DF, deterioro de las calles, accidentes y contaminación

2010. El gobierno se da cuenta que las pérdidas económicas debido a los desastres son cada vez más altas; los riesgos han aumentado también el costo. Según la encuesta *Mitofsky*, la población en un 76% no se siente preparada para enfrentar los desastres.

Pero no sólo la población. El esquema actual de protección civil nos lleva a: respuestas tardías, escasa profesionalización de las autoridades, desconocimiento

de los riesgos, falta de transparencia en el manejo de los recursos. Por ende, a una pobre participación ciudadana con una débil cultura de protección civil.

Se llega a casos insólitos. Si sucede algún desastre cuya atención en todos los casos no puede esperar más de 24 horas, si es fin de semana la ayuda llega hasta lunes, la atención se da *Sólo en horas de oficina*

## TENDENCIA B

2012-2018. Mediante programas de prospectiva territorial se diseñan planes de reordenamiento territorial. La gente deberá cambiarse a zonas altas, en particular en las zonas de mayor riesgo.

Ante el problema de la desertificación en algunas partes del país, es necesario una reordenación completa del territorio.

2012-2070. Asesorados por la UNAM y apoyados por convenios con instituciones como el Tecnológico de Massachussets (MIT), se desarrolla el proyecto Ciudades del Futuro. Las líneas primordiales se basan en el reordenamiento territorial y demográfico para constituir ciudades integradas, interconectadas y verdes. Centradas principalmente en áreas de diversos intereses y que entre sí puedan manejar la seguridad, el abasto, la conexión por medio de transportes y el apoyo mutuo en los diferentes servicios de salud, educación, comunicación.

2012-2015. Se inicia un programa sobre cultura en emergencias y desastres dirigido a la población del país. Hay elementos básicos que se manejan: la mitigación, la adaptación, el aprendizaje social, la resiliencia.

2012-2025. La población de la Zona Metropolitana de la ciudad de México recibe capacitación en simulacros, sobrevivencia y recomendaciones básicas de seguridad ante los desastres naturales.

Se elaboran planes de evacuación junto con la población para atenderlos.

La Central de Abasto se divide en cuatro, correspondiendo a las entradas al DF en el norte, sur, oriente y poniente.

De igual manera, se preparan aeropuertos alternos.

2012-2014. La información a la población en cuanto a su protección es suficiente y está de manera permanente en los medios de comunicación. Los grandes temas son: erupciones, deslaves, riesgos químicos, ciclones, *tsunamis*, contaminación (agua, aire, suelo) y, desde luego, sismos e inundaciones.

2012-2018. El gobierno está alerta ante las fatales discontinuidades. Una inundación en zona agrícola impacta sobre zonas urbanas, economía y otros puntos. Tiene especial cuidado en la protección del agua limpia y en evitar la destrucción de nuestros recursos naturales como el petróleo, el gas, los bosques y selvas.

2012-2018. Se elabora un programa muy completo de Protección Civil que forma parte de la Seguridad interior. Se elabora una Carta de Servicios de Protección Civil y la *Ley de Protección Civil* se orienta a un Sistema de Operación y de Atención Inmediata que trabaje las 24 horas de los 365 días del año.

### Seguridad ampliada

Los ataques a la seguridad del desarrollo nacional se incluyeron en lo que se ha dado en llamar securitización, que es una seguridad ampliada, donde temas como salud, economía, nuevas tecnologías, energía, etcétera, están convirtiéndose en problemas de seguridad nacional.

Esto ha llevado a un conjunto de aristas donde la seguridad a cargo del Estado (nacional, interior y pública) amplía sus confines para integrar nuevas formas de seguridad que llegan hasta la seguridad humana, de acuerdo con los componentes propuestos por el PNUD: Seguridad económica; Seguridad física; Seguridad alimentaria; Seguridad jurídica; Seguridad ambiental; Seguridad social; Seguridad humana.

### Seguridad económica

#### TENDENCIA A

El modelo económico de mercado parte del neoliberalismo y no cumplió la utopía de que la mano invisible del mercado pudiera regular las actividades productivas. El modelo ha sido una fábrica de pobres generadora de mayor pobreza al grado tal, que ha surgido la llamada Teoría de la Copa de Champán o Teoría 80-20, donde el 80% de la riqueza está concentrado en el 20% de la población. La tendencia actual es que el modelo ya es 90-10.

2010. En sólo un año ha aumentado considerablemente el número de pobres, al grado tal que antes se ocultaban las cifras y el gobierno ha tenido que reconocer el alarmante número de 54 millones de pobres.

El desempleo se ha agudizado y ha causado subempleo y empleo por contratación eventual.

El subempleo se ha ido primordialmente hacia la economía informal, cuyos datos son crecientes y se manejan en términos de un 30% de la población dedicada a ello.

El problema es que mucha de esta economía informal ha derivado en la venta de *piratería*, cuyos montos según la American Chamber se ubican en 74 mil millones de dólares. Con esta estimación duplican los ingresos estimados del narcotráfico

La creación de empleos no va al ritmo de los desempleados.

2012-2018. La tendencia inclusive mundial es a salarios mal pagados y mayor desempleo. Todo esto se vuelve reserva potencial para el crimen.

Es un desastre nacional, el aumento de ni-nis de siete millones en 2010 han pasado a ser 10 millones. El problema es que han aumentado las *nis*, entre ellas ni ilusiones, ni futuro, de ahí que también en las escuelas hayan “ni-nis”. Este desencanto ha inclinado a muchos de ellos a volverse sicarios del narcotráfico.

Ante las restricciones migratorias, muchos han optado por el sicariato como la vía más rápida para cumplir el “*american dream*”.

La migración es un problema grave y creciente. Tenemos 25.5 millones de migrantes entre documentados e indocumentados. Se calcula que son 397 mil por año. Estamos hablando del 25.5% de la población total del país que emigra para encontrar nuevas oportunidades de vida, siguiendo el sueño americano que se paga en dólares.

El problema se ha agudizado y la *Ley Arizona* es el principio de una serie de leyes que se darán en otros estados para perseguir a inmigrantes.

El problema parece un conjunto de acuerdos implícitos debido a que ninguno de los dos países ha entrado en serio con una agenda migratoria. Los migrantes exponen su vida para irse, no le cuestan al gobierno mexicano en apoyarlos con programas sociales o dotándolos de empleos, y en cambio sí obtienen los enormes beneficios de oxigenación de la economía a través de las remesas cuyo monto llega a superar al del petróleo y al del turismo. Estados Unidos los recibe porque son trabajadores de las áreas de servicios agricultura y construcción; y debido a que no están documentados, pueden pagarles menores sueldos, y viven una marginación subterránea que tampoco obliga al país del norte en responsabilidades como educación y salud. No tienen una seguridad jurídica ni nacional, ni binacional.

Este país es el número uno en expulsor de migrantes.

## **TENDENCIA B**

2012-2020. Se buscan opciones para empleos. Empleos temporales, redistribución de tiempos en empleos actuales. Se generan programas nuevos como “Mayor productividad, menor tiempo de trabajo”. Se aprovecha la imaginación, creatividad, nuevas ideas y talento de los jóvenes en conjugación con la asesoría y experiencia de los mayores y de los jubilados en la optimización de las tareas.

2010-2025. La baja calidad en la educación repercute en todos los ámbitos. En el 2015, la caída libre de la educación toca fondo. Arrastra consigo la incompetencia en todos niveles y la falta de compromiso y responsabilidad social en el ejercicio del servicio público y del desarrollo nacional.

2015. Se atienden a los migrantes como prioridad en la agenda binacional. Se elabora una estrategia integral para apoyarlos que incluye la idea de una Procuraduría del Migrante que integre también esfuerzos dispersos de académicos y otras personas que han buscado soluciones a este problema. Se generan inclusive carreras y especializaciones en migración.

2015. Los más de 200 mil millones de dólares que entran por concepto de remesas son direccionados a programas de desarrollo en las comunidades de los migrantes y no se quedan para enriquecer a quienes son intermediarios cobrando comisiones usureras para el cambio de dólares a pesos.

### TENDENCIA C

2012. Se configura un proyecto de nación que no de gobierno, ni de Estado, con un rumbo claro, con una mayor participación ciudadana que nos conduzca a la necesaria gobernanza.

El proceso sigue los siguientes pasos:

- Se atiende el urgente fortalecimiento de las instituciones.
- Hay una coordinación interinstitucional que permite la optimización de recursos, la colaboración de información y acciones y la racionalidad administrativa.
- Hay un fortalecimiento social que maneja la cohesión social, las acciones contra la pobreza y la búsqueda de la equidad

2012. Se cambia el modelo económico buscando siempre la visión más justa para todos. Por lo tanto, hay nuevos marcos jurídicos y una reforma del Estado en consecuencia.

2012-2018. Se trabaja por un gobierno necesario donde la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas, son los ejes fundamentales para recuperar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía.

2012-2030. Se trabaja por un modelo de calidad educativa en todos los niveles, se tiene claro hacia dónde tiene que ir el país. Los procesos de maduración educativa rendirán frutos en las siguientes generaciones.

2012-2018. Decía Napoleón que si deseas que algo no se resuelva, forma un comité. De ahí que institucionalizar los problemas de este país, es no resolverlos. No más instancias burocráticas que lleven al tortuguismo y a los obstáculos para las soluciones. No más elefantes blancos, sólo el gobierno necesario para que fluyan las respuestas.

## Seguridad física

### TENDENCIA A

2010. La violencia del crimen organizado empieza a mostrar consecuencias funestas. Hay ciudades del miedo que se empiezan a quedar abandonadas, como Ciudad Juárez, y que viven historias dolorosas de manera cotidiana, como Monterrey, Tamaulipas; y qué decir de estados como Coahuila, Durango, Michoacán.

Los que pueden emigran hacia Estados Unidos, envían a sus hijos a estudiar a otro país, toman medidas extremas de seguridad como carros blindados y equipos para protegerse ellos y su familia. Tan caros como si instalaran otra empresa. El gobierno no protege su seguridad física y envían a sus cuerpos de seguridad a prepararse a Inglaterra o a Israel. Se prevén formas de guerra civil en las calles.

La situación ha llegado a puntos incontrollables. Se dejó correr y las autoridades se fueron por su camino y dejaron al crimen un camino que no molestaba sus actividades.

2006-2020. La sociedad que mostró rasgos de patologías mentales está cada vez más enferma. Miedos, ansiedad, depresión, ataques de pánico, síndrome de estrés postraumático, diabetes por sustos, ataques cardiacos, derrames cerebrales por estrés, neurosis en diferentes grados, trastornos de la personalidad, bipolaridad, tumores benignos, esquizofrenia, psicosis, paranoia, efecto imitador (*copycat*) y los del *border line*: psicópatas, sociópatas, asesinos en serie, mentes criminales capaces de ser caníbales o disparar en el Metro o sitios públicos sin mayor remordimiento.

2009-2050. La influencia que nos sorprendió como país y nos dejó inmobilizados fue una muestra de lo que nos espera.

2000-2010. La situación de la salud se deteriora con excesiva velocidad, la cadena de complicidades ha llevado a situaciones de corrupción las buenas intenciones de la seguridad social. En la práctica, la seguridad social se ha visto reducida a la atención médica y al pago de pensiones.

2010-2012. Las fugas presupuestales son críticas. Un ejemplo es el gasto en medicinas, el caso emblemático del estado de México donde se destinan 21 millones en medicinas para 950,000 derechohabientes y un millón de pesos para cinco estados con 20 millones de habitantes. El cuadro básico del IMSS es de 165 medicamentos, mientras que el cuadro básico del ISSEMYN es de 567 medicamentos. Los problemas se han acumulado, crecimiento de la población y una infraestructura insuficiente; de nuevo, el ejemplo del estado de México, donde hay sólo 61 Unidades Médicas para los 125 municipios. Hay rezago en atención, un rezago quirúrgico severo, la falta de profesionales suficientes para la atención,



una supervisión apenas incipiente, notables diferencias de sueldos, venta de incapacidades, intereses políticos e incluso electorales a costa de favores en el sector.

#### **TENDENCIA B**

*2012-2050.* El país se prepara formando una masa crítica que puede atender en todas sus aristas a una población enferma. Las universidades públicas cuentan con personal de calidad preparado ante eventualidades. Hay instalaciones y laboratorios para satisfacer una demanda frente a pandemias o epidemias. Los Institutos de investigación trabajan cuestiones de punta y se integran saberes que pueden dar resultados que parecen imposibles.

Líquido para curar heridas que al tiempo ataque virus y bacterias. Herbolaria para evitar la caída del cabello y hacerlo crecer, cremas para desaparecer la visibilidad de las várices, serán lo cotidiano.

*2012-2018.* Se define una estrategia general que comprenda la recuperación de los otros aspectos de la seguridad social; en el de la atención médica hay una campaña para que el personal se concientice de la situación, del desprestigio y de la necesidad de un compromiso y responsabilidad con el dinero de los contribuyentes y con una atención de calidad para los derechohabientes, más rápida, disminuyendo el rezago quirúrgico, re-estructurando la actual organización para hacerla más expedita, apoyarse en una campaña permanente de salud para la población y de responsabilidad social para el personal médico. Se detiene el sangrado político que han venido efectuando los partidos políticos y los gobiernos de distintos partidos en este sector.

### **Seguridad alimentaria**

#### **TENDENCIA A**

Una de las crisis globales que se anuncian para este siglo, es la escasez de alimentos, con ello vemos con claridad lo que Malthus refería cuando decía que los alimentos aumentaban en progresión aritmética mientras que la gente crecía en progresión geométrica. Se han dado situaciones tan insólitas como la de una empresa mexicana de pan que está preocupada porque su mercado se ha incrementado a nivel mundial; su pregunta es si los insumos básicos le alcanzarán para satisfacer esa demanda. Los hábitos alimenticios actuales han provocado un consumo desmedido de muchos productos básicos.

La alimentación se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

La producción agrícola ha disminuido considerablemente, en particular porque está siendo sustituida por cultivos de adormidera y *canabis*, más atractivos para algunos agricultores que viven mejor cultivándolos. En dos estados del norte ya van en la cuarta generación de productores de estos plantíos.

El problema es que han arrastrado también a los jornaleros agrícolas –en situación de esclavitud en el campo–, que siguen con una migración interna muy intensa. Aunque no se conoce el universo real, cálculos oficiales estiman que son 3 millones más sus familias. El programa de SEDSOL con recursos mínimos atiende apenas a cerca de 500 mil a 700 mil jornaleros. Cuidadosos de su trabajo y su amor por lo que hacen, son coptados por el crimen organizado. Así vemos que después de la cosecha de fresas de Irapuato, se van a Guerrero a sembrar *canabis*.

#### TENDENCIA B

Se reinserta la seguridad alimentaria como prioridad y tema de seguridad nacional. Se recupera la fuerza de trabajo de los jornaleros agrícolas en labores de la autosuficiencia de un pueblo a través de fortalecer los programas destinados al campo con una real interacción entre las instituciones que tienen que ver con el mismo: SEDESOL, SAGARPA, CONAGUA, etcétera.

Se revisan y re-direccionan los programas sociales. Los 19 programas de SEDESOL, con 30 mil millones de pesos, se redistribuyen para no desamparar a los jornaleros agrícolas, que contaba sólo con 300 millones de pesos. Al volverse programa estratégico, se atiende con visión de futuro.

De hecho, no sólo al interior de SEDESOL se **revisan los programas, sino todos los que tiene el Gobierno Federal**, que son más de cien, para vincularse, evitar dispendios de recursos y duplicidades en las labores e incluso evitar que sean excluyentes. De igual manera, se plantean las claras interacciones entre los tres diferentes niveles.

### Seguridad jurídica

#### TENDENCIA A

**2008-2010.** La reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia ha tenido muchos tropiezos, avanza de manera muy lenta. Los casos como Chihuahua, el primer estado que la inició, es el estado más violento del país. Algo no está funcionando.

**2011- 2016.** La Reforma Judicial ha sido muy difícil de implantar, pese a la voluntad del gobierno y a sus recursos y esfuerzos. Ha sido insuficiente la capacitación a policías, jueces fiscales del pueblo.

Ha ido muy lenta la adecuación de Planes de Estudio en las escuelas de Derecho en la rama Penal. No ha habido instalaciones adecuadas para los juicios orales y tampoco las experiencias en ellos han sido exitosas. Mucho de esto tiene que ver con la corrupción, impunidad y situaciones de abandono en que han estado las instituciones jurídicas.

La situación de los penales es insostenible, no sólo están multiplicando su capacidad, también se han convertido en sitios desde los cuales se puede extorsionar telefónicamente y se pueden dirigir a las bandas criminales sin estar bajo sospecha, inclusive en contubernio con las propias autoridades de los penales. Hasta el insólito caso de una directora que permitía que sicarios salieran por la noche a matar gente, e inclusive les facilitaba los vehículos y las armas.

#### **TENDENCIA B**

*2011-2016.* Se consolida lo que se propuso en 2011. La capacitación apoyada por asesores y el área académica de varias universidades ha logrado un programa conjunto que ha movido rápidamente la obtención de logros que se proponía.

Cada estado ha decidido su propia manera de llevar a cabo la implantación con apoyos diversos. Estamos casi a punto de lograr que todo el país esté en ello.

La visión integradora que va de la prevención a la readaptación social, pasando por el sistema acusatorio, se ha logrado con base en estrategias y acciones concretas según las características de cada estado.

Se ha realizado una amplia campaña de información en los medios sobre las características del nuevo sistema de justicia.

Los medios de comunicación son colaboradores en la Reforma, no son quienes marcan la agenda noticiosa.

La injusticia entre lo que se conocía en la cárcel como “no son todos los que están, ni están todos lo que son”, ha bajado considerablemente. Mucha gente detenida de manera injusta o purgando condenas inmerecidas por delitos menores ha salido gracias a la nueva reforma y a la colaboración coordinada de organismos de derechos humanos.

La atención en los penales ha sido integral, la situación de corrupción que se presenta a veces desde las altas autoridades a los custodios, se ha atendido. En la búsqueda de soluciones para no llenar los penales, se han visto diversas modalidades. No se trata de mantener al que está en la cárcel, sino de ponerlo a trabajar de manera productiva en diversas actividades y de reducir el número de quienes están en las cárceles a partir de una justicia expedita y con gente preparada.

## Seguridad ambiental

### TENDENCIA A

2010-2015. La situación del cambio climático cada año se vuelve más complicada y deja en inundaciones, deslaves y otros riegos, a miles de damnificados. Los costos cada vez son más altos, que si hubiéramos prevenido a tiempo.

El gobierno realiza acciones correctivas, gasta mucho en apoyar a los damnificados y cada año se repite la historia, como si no se aprendiera de la misma.

Se han tenido que lamentar muchas pérdidas de vidas humanas y patrimonios que la gente había adquirido con demasiado trabajo. Se suma a la situación económica grave de los pobres, la pérdida de su escaso patrimonio.

Porque la gente en vez de salvar su vida prefiere cuidar sus “cositas”, porque en el gobierno no se ha entendido que ellas son las que dan sentido y significado a su vida, a su historia, son recuerdos, son su terruño, su espacio vital; y para muchos volver a empezar ya no es posible, las fuerzas para luchar también se agotan.

Cada año se repite la historia y siempre hay perjudicados, a veces más, otros menos, pero no escuchamos a la naturaleza.

2009-2012. Se agotan los recursos naturales y el petróleo está llegando a su límite, el llamado “*peak oil*”. La apuesta por la reforma energética se hizo con miopía y se apostó solamente al petróleo. Desde 2011 lo estamos importando, la sangría y la ordeña de PEMEX, así como la violencia desatada contra sus empleados y sus instalaciones por el narco y grupos del crimen organizado, llevó al fracaso a la empresa y sus condiciones son desesperadas. El caso emblemático es el de Cadereyta, en Tamaulipas, en el 2010, que desató los sabotajes abiertos y descubrió los numerosos secuestros a empleados de PEMEX.

### TENDENCIA B

2012-2050. Se actúa previniendo. Al gobierno le queda claro que “cuando algo es urgente, ya es demasiado tarde”. Hay programa de reordenamiento territorial donde las zonas de mayor peligro para las comunidades son abandonadas y la gente es reubicada en zonas altas y de menor riesgo geográfico. Pero no de manera arbitraria, sino con el concurso y el consenso de los pobladores.

Las nuevas comunidades tendrán que ser pensadas para el futuro y con la idea de recuperación de la identidad de sus pobladores y casi con la imitación de su terruño. La gente hace suyo el proyecto de reubicación.

A tiempo se salva el patrimonio de la gente y sus vidas.

2011-2010. Se promueven las investigaciones en la UNAM y el IPN para la búsqueda de nuevas fuentes de energía, cuando menos hay diez más aparte del petróleo.

El gas natural se vuelve una esperanza para México, hay mucho en el país y se empieza a explotar en el 2012.

La empresa PEMEX, en condiciones catastróficas en el 2010, empieza un periodo de recuperación. Sus instalaciones son resguardadas por las Fuerzas Armadas, su red de cableado nacional es rentada a empresas que requieren esa infraestructura y que están llegando ante la nueva competencia de las telecomunicaciones, lo que representa un aumento muy considerable en el patrimonio de PEMEX.

## Seguridad social

### TENDENCIA A

2010. Se agota la posibilidad de atender las necesidades de las pensiones. Cada año se multiplica el número de personas jubiladas y aumenta el número de ancianos.

La población que envejece lo hace con una calidad de vida sumamente deteriorada. Las enfermedades que hacen el triángulo de la muerte son la diabetes, la hipertensión y las enfermedades cardiovasculares. Muchas de ellas encuentran su fuente de origen en la obesidad. Estamos en el primer lugar de obesidad en el mundo. Llevamos más de cuarenta años comiendo chatarra química, ingiriendo calorías vacías que nos han dañado severamente y lo seguirán haciendo. Nunca hubo programas por parte del gobierno, menos por la iniciativa privada para que pudiéramos aprender a comer.

El sistema de salud está colapsando. Se anuncia que los hospitales en el DF están al 75% de su capacidad por enfermedades relacionadas con la obesidad de manera directa o indirecta.

Falta infraestructura hospitalaria y especialistas que orienten de manera precisa sobre acciones preventivas.

### TENDENCIA B

2012-2040. El gobierno se somete a un proceso de austeridad republicana y el excedente se invierte para producir más presupuesto y solventar las pensiones.

Se diseña un Programa de Salud y Nutrición con información suficiente, clara y necesaria para entender los problemas de diabetes, hipertensión y circulatorios.

2012-2070. Se desarrollan programas de nutrición basados en *Alicamentos*; o sea, pensar que los alimentos pueden ser elegidos y balanceados como si fuesen medicamentos por cada familia y por cada persona. Esto reduce considerablemente la obesidad en la población infantil y adulta.

De igual manera, los Programas de Salud Mental se promueven en los medios.

## **Seguridad humana**

### **TENDENCIA A**

Fuera del concepto estatocéntrico surge la concepción humanocéntrica, donde la seguridad humana aparece de las preocupaciones cotidianas de las comunidades. Promovida por el PNUD, se extiende a raíz de los acontecimientos globales que han golpeado de manera directa a los civiles en las guerras y a los habitantes en general durante los desastres. Se trata de complementar las seguridades que maneja el Estado.

### **TENDENCIA B**

*2012-2025.* El gobierno promueve la seguridad humana ante los peligros que han acechado a la población y ante la situación patológica que ha sembrado la violencia del crimen organizado.

Se han elaborado guías, manuales, orientación permanente en todos los medios de comunicación para indicar a la población lo que debe hacer en situación de amenazas y riesgos. Se realizan simulacros de manera constante.

## **Derechos humanos**

### **TENDENCIA A**

*2000-2012.* Los derechos humanos atraviesan de manera transversal muchas áreas; en particular, los problemas sociales que se han presentado exigen la incidencia de los derechos humanos, tales como inseguridad, pobreza, discriminación, desigualdad, represión, falta de justicia integral, atentados contra la libertad de expresión, desempleo, violencia de género, ejecuciones extrajudiciales, persecución política, militarización, secuestros, impunidad, uso excesivo de fuerza pública, detenciones arbitrarias, entre otros. La política de los derechos humanos se ha quedado en el discurso, desde las promesas no cumplidas de Vicente Fox hasta la llamada herencia maldita que deja a la presidencia de Calderón. No hubo acciones efectivas, se multiplicaron las organizaciones de derechos humanos, aunque México aparecía como candil de la calle internacional y oscuridad de su casa. Las organizaciones civiles se multiplicaron y desplegaron un intenso trabajo, las

persecuciones y represión a periodistas se agravó por las promesas incumplidas y elevó a México al estado de alerta en la clasificación de Estados fallidos.

Frente a la falta de apoyo del gobierno en la resolución de sus demandas de violación, la gente está optando por acudir a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

2010. El caso de Rosendo Radilla Pacheco, quien desapareció durante la llamada Guerra Sucia, ha sido analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el fallo fue en contra del gobierno de México. En este caso, la Corte está facultada para procesar sentencias y promover su cumplimiento. De ahora en adelante, con este antecedente muchos casos más tendrán que dirimirse en este nivel internacional ante las limitaciones del ámbito de acción de la CNDH.

Esto ya es un segundo momento. Hasta ahora las recomendaciones del organismo autónomo llamado Comisión de Derechos Humanos en México no se han cumplido en muchos casos. Así, la CNDH se ha visto maniatada, ya que sólo puede hacer recomendaciones, pero no puede obligar a que se cumplan.

Las acciones efectivas para proteger los derechos humanos están fuera del alcance de la Comisión.

2006-2012. Se multiplican las quejas contra las Fuerzas Armadas (Ejército y Marina) sobre violaciones a los derechos humanos.

El desprestigio de nuestras fuerzas armadas es insostenible, y el malestar porque las quejas no se resuelven de inmediato o no tienen una respuesta favorable, se incrementa entre la ciudadanía.

También el malestar entre las Fuerzas Armadas que reclaman el regreso a los cuarteles o la capacitación como policías. El dilema es si los militares van a desarrollar labores policíacas, las fuerzas públicas no tendrían razón de ser.

2004-2012. El movimiento para reconocer los Derechos Humanos Emergentes (nuevos derechos frente a una sociedad nueva y cambiante) dentro de los Derechos Universales del Hombre, empieza a tener una alta incidencia en los gobiernos.

## **TENDENCIA B**

2011-2012. Se elaboran protocolos y lineamientos para que las fuerzas armadas eviten situaciones de excesos contra la población y que su labor se realice con estricto apego a los derechos humanos. La pregunta es: ¿cuáles son los límites de la fuerza? Aunque el Estado tiene el monopolio institucionalizado de la violencia, se evita hacer un uso indiscriminado de ella.

2010-2012. Se discute públicamente determinar cuáles son las condiciones para que se dé un Estado de Excepción sin agredir a la democracia o ser un gobierno autoritario y represor.

2012-2018. El gobierno en turno reconoce los derechos humanos emergentes y legisla sobre ellos.

De igual manera se modifica la legislación para estar en congruencia con las disposiciones internacionales y tomando en cuenta los foros y resoluciones de las organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos.

2012-2018. Se revisa la situación del Tribunal Militar. Hay un balance más justo entre militares y Marina, la que hasta ahora tenía desventaja. Las Fuerzas Armadas atienden más a la ciudadanía y se apoyan en la CNDH para hacer más expeditas las investigaciones de las denuncias. Existe una cooperación estrecha donde se trata de evitar la impunidad y la protección a violadores de derechos humanos. Funciona en este momento la Dirección de enlace con la ciudadanía dentro de la Secretaría de la Defensa, en cooperación estrecha con el área de comunicación social y el área de apoyo a los derechos humanos, que en 2011 estaban desarticuladas.

2012-2020. Se protege la libertad de prensa y a los periodistas que cumplen con su labor en informar. Esto implica una protección a su seguridad física que en el 2010 hizo crisis al poner a los periodistas contra la pared entre las demandas violentas del narco y la necesidad de informar al público. Una prensa libre es un indicador, entre otros, de gobernabilidad.

2015-2018. Se trabaja en la estrategia y acciones del Plan sobre Derechos Humanos, que contiene una política de Estado en materia de derechos humanos, la cual debe asegurar el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los mismos. Los medios de comunicación coadyuvan en una campaña permanente sobre la promoción de una cultura sobre derechos humanos.

## Administración Pública Municipal

### TENDENCIA A

2010-2020. La situación de los municipios es *crítica*. Hay inequidad, profundas desigualdades y brechas entre los 2,440 municipios. Son numerosos, están desarticulados y muchos de ellos abandonados. Frente a la riqueza de San Pedro Garza García o Naucalpan, se encuentra el municipio más pobre del país con niveles sólo comparables a la parte de África abandonada: es Cochoapa el Grande, en Guerrero. En similares condiciones están muchos municipios de Oaxaca, Hidalgo, entre otros.

Esto aunado a que los presidentes municipales y regidores son de un *perfil académico bajo* y necesitan de una preparación mayor para gobernar. La incompetencia se refleja en las acciones o en la falta de las mismas. En Cochoapa el



Grande, de 14 millones anuales de presupuesto, se destinaron 5 millones para el edificio del municipio y el resto para “casas del pueblo”, decía el informe fiscal. Las casas del pueblo eran iglesias.

La situación *presupuestal* es difícil, al grado tal que a veces no alcanza ni para pagar los sueldos. Es indiscutible también el mal manejo de las finanzas. Cuando se les otorgaron los recursos petroleros, los desperdiciaron en obras espuma. Ahora, el presupuesto de seguridad ha llevado a la llamada *suburbanización*, los presidentes municipales se han comprado vehículos blindados para protegerse a sí mismos.

La *planeación municipal* es pobre, cuando no inexistente. Los presidentes municipales están mal preparados, algunos apenas terminaron la primaria o se dedicaban a diversas actividades, como el caso de un carnicero.

Ante los desastres naturales están desprotegidos y no hay un plan de contingencia.

Ante el crimen organizado hay *ingobernabilidad*, debilitamiento del Municipio y no hay capacidad para hacerle frente. De ahí que muchos presidentes municipales prefieran la plata al plomo. El cúmulo de asesinatos a municipales que no han aceptado, es muestra del dominio del crimen sobre las autoridades.

Hay pueblos sin hombres, es una constante *la migración* para Estados Unidos, a pesar de los riesgos u otros países (desde Canadá hasta las plataformas petroleras de Medio Oriente) en busca de mejores condiciones.

El sexenio pasado las remesas dieron oxígeno a la economía y pudimos salir adelante. Este sexenio, frente a la crisis económica de Estados Unidos y para evitar el regreso de los que allá estaban, los familiares radicados en nuestro país estuvieron reenviando dinero para que aquéllos pudieran aguantar hasta conseguir empleo.

Sin embargo, el fantasma de la *Ley Arizona* amenaza a los migrantes de manera muy peligrosa.

Hay *ciudades que se están volviendo fantasmas* ante el miedo: Ciudad Juárez (lo cual es imaginable) e inclusive Monterrey (lo que parecía imposible). Hay ciudades que viven atemorizadas; muchas están como San Fernando, en Tamaulipas (por el paso de los migrantes); la misma Morelia, en Michoacán, Durango, Coahuila, y otras más que los medios de comunicación no señalan, como Villahermosa, Tabasco.

La gente que vivía en ciudades de la frontera, ha regresado a su lugar de origen y otros más han decidido viajar al sur de Estados Unidos para establecerse allá.

## TENDENCIA B

2012. Regresan al país seis millones de migrantes expulsados de Estados Unidos ante otras leyes tipo Arizona que se promulgaron en estos meses.

2012. El crimen organizado tiene control absoluto del 40% de los municipios del país.

2012. Se reconoce al Municipio como el nivel más vulnerable de gobierno en el país.

2012-2018. se procede a realizar una verdadera fiscalización (no para cubrir expediente) del presupuesto de los municipios y hay propuestas para racionalizarlo o mejorarlo.

2012. se aprueba la propuesta legislativa para que los miembros de las fuerzas armadas que hayan cometido delitos contra la población, sean juzgados en tribunal civil, no en el militar

### TENDENCIA C

2012-2025. Es momento de ir concretando la idea de un cuarto nivel de gobierno.

Se han iniciado acciones donde la gobernanza se perfila con claridad. Llevábamnos 30 años desde que se empezó a hablar sobre la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, y desde 2006 se proyecta en las oficinas gubernamentales la necesidad inminente de la participación ciudadana y en particular los municipios se organizan en consejos y comités que se reconocen en Leyes de Participación Ciudadana y en la promoción de organizaciones civiles para definir demandas, necesidades, formas de organización y seguimiento de acciones y propuestas.

Este es un fortalecimiento social y por consiguiente individual, con los programas de seguridad humana.

2013. Fortalecimiento del municipio a través de una visión de inter municipalización, donde los Municipios cercanos o con objetivos e intereses similares se apoyen.

2012-2015. La participación ciudadana se activa hacia la cohesión social y el aprendizaje colectivo. Ello actuará como mitigación y adaptación no sólo al cambio climático, sino a la situación de violencia.

2012-2040. Se fortalece a los presidentes municipales con capacitación, asesoría en cuestión de planeación estratégica prospectiva, cuya visión de futuro les abre posibilidades de un mejor manejo de gobierno y en particular de la cercanía con sus ciudadanos. Asimismo, permiten un sistema vigía que pueda detectar las débiles señales ante posibles *Wild Cards*.

2018. Se integran redes ciudadanas de acciones y de seguridad. Esto implica un fomento a la gobernanza, tendencia que será predominante en este siglo. Con ello, el impacto también será favorable para la estabilidad política.

2012-2020. Ante la situación paupérrima presupuestal de muchos municipios, se implanta el programa de austeridad y se consiguen financiamientos para el desarrollo de organismos internacionales, canadienses y europeos.

Se aprovecha el regreso de millones de migrantes para que tengan empleos no sólo temporales sino dentro de sus municipios; y aquellos que han logrado un capital, puedan aplicarlo en provecho de su lugar de origen, si así lo desean.

2012-2014. Apoyar al municipio en plenitud, tendría que partir de una reorganización gubernamental a fondo. Esto implica un **nuevo proyecto de Administración Pública** que elimine los problemas actuales ya detectados en cuanto a funcionamiento, presupuesto y perfil profesional de los funcionarios.

La desaparición de muchas Secretarías cuyos contenidos se pueden integrar a otras, la creación de nuevas frente a nuevas problemáticas, la generación de organismos autónomos que inclusive promuevan una nueva división de poderes. Desde luego, la Reforma del Estado y una Constitución acorde a la situación nacional; no a las necesidades del sexenio en turno.

## Conclusiones

La dinámica, complejidad, multicausalidad e imbricación sistémica que nos lleva del caos al orden y viceversa de la sociedad actual, no permite aislar los fenómenos. Los problemas que competían a una sola óptica disciplinaria es menester verlos en una visión integradora, holística, que no fragmente la visión de los mismos. De ahí que a pesar de moverse entre las tres Megatendencias, éstas pueden remitirnos a otras más o pueden dejar de ver algunos puntos en tanto que corresponden a tendencias clasificadas previamente.

Lo que sí es claro, es la imbricación de problemáticas que tendremos acumuladas para el 2012; las tendencias nos permiten observar que los problemas, a pesar de agudizarse, no son irresolubles. Con los mismos elementos que tenemos de información, hay tendencias que advierten un futuro difícil, pero también tendencias alternas, prácticamente una de mediano riesgo y otra proactiva de largo plazo. Son caminos que un gobierno puede tomar sin renunciar a la gobernabilidad, sin caer presa de un poder fáctico y con el apoyo de los ciudadanos.



## Los Emiratos Árabes Unidos lanzan su plataforma sobre previsión del futuro

**D**ubai. Los Emiratos Árabes Unidos han lanzado una plataforma electrónica inteligente e interactiva en línea para apoyar sus esfuerzos por difundir una cultura de previsión y conocimiento en la preparación para los desafíos futuros.

La llamada Plataforma de Previsión Futura de los Emiratos Árabes Unidos proporcionará contenido científico y el conocimiento a todos los interesados.

La plataforma pretende ser un punto de referencia para documentar los esfuerzos de los Emiratos Árabes Unidos hacia la construcción de las capacidades nacionales, al proporcionar recursos para perfeccionar habilidades básicas para llevar a cabo tareas de gestión diarias, manteniendo los constantes cambios.

Atraf Shehab, Director Gerente de Departamento en la oficina del Primer Ministro, en el Ministerio de Asuntos del Gabinete y Futuro, reveló que la plataforma era parte de los esfuerzos sostenidos para hacer realidad la visión de su Alteza Shaikh Mohammad Bin Rashid Al Maktoum, Vicepresidente y Primer Ministro y gobernante de Dubai, para hacer de los Emiratos Árabes Unidos un líder internacional.

La Plataforma de Previsión Futura de los Emiratos Árabes Unidos apoyará la ejecución de la estrategia del país para anticipar oportunidades y desafíos en los campos vitales, analizar y ejecutar planes preventivos a largo plazo para alcanzar los objetivos nacionales.

El sitio *web* –[uaefutureforesight.ae](http://uaefutureforesight.ae)– incluye secciones que demuestran los esfuerzos internacionales y direcciones en el campo de la prospectiva futura.

Proporciona fuentes, investigaciones, informes y referencias científicas locales e internacionales que enriquecen el conocimiento de los interesados en el futuro y mejoran el nivel de conciencia entre las autoridades del gobierno, de tal manera que les permita aplicar sus conocimientos a sus tareas diarias.

La plataforma sugiere estrategias, iniciativas y prácticas pertinentes a diversos sectores. Muestra un calendario de actividades, así como programas de formación y objetivos relacionados con futuras referencias especiales.

La red de Previsión Futura del gobierno de los Emiratos Árabes Unidos se estableció en *LinkedIn* para crear una red de expertos que pueda apoyar y desarrollar el curso del gobierno para el futuro.

Esta red servirá como una plataforma para el intercambio de ideas y conocimientos entre expertos de los Emiratos Árabes Unidos y mejorará el conocimiento de la importancia de planificar para el futuro. La red trabajará en descubrir oportunidades para el desarrollo del país en el futuro.

La red de los Emiratos Árabes Unidos para la Previsión del Futuro incluye a graduados del Programa de Capacitación sobre Previsión del Futuro, organizado por la Oficina del Primer Ministro en el Ministerio de Asuntos del Gabinete y el Futuro, en cooperación con la Universidad de Oxford.

(<http://m.gulfnews.com/news/uae/government/uae-launches-future-foresight-platform-1.1974945>. Smart and interactive electronic platform supports efforts to spread a culture of foresight. WAM (recuperado el 7 de febrero, 2017).

***Sistema Nacional para la Igualdad de Género***  
**Propuesta del Maestro Mauricio Valdés durante el homenaje**  
**a mujeres destacadas en el marco del 42° Aniversario**  
***del Día Internacional de la Mujer***

**E**n el marco de la ceremonia conmemorativa del 42 *Día Internacional de la Mujer*, Mauricio Valdés Rodríguez, presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, propuso diez líneas de acción a fin de construir una verdadera igualdad de género en nuestro país: “México no puede esperar los 170 años que prevé el Foro Económico Mundial o los 81 que estima ONU Mujeres para alcanzarla”, señaló.

Crear el *Sistema Nacional para la Igualdad de Género* y los correspondientes a cada entidad, en el que se integren los esfuerzos realizados desde diversos ámbitos; impulsar una *Cultura Nacional de Igualdad*; fortalecer la estructura institucional encargada de vigilar el cumplimiento de la igualdad de género y la equidad; desarrollar *Modelos Prospectivos de Igualdad de Género*, nacional y estatales, y propiciar un mayor compromiso de los poderes Legislativo y Judicial, nacionales y estatales, fueron algunas de las propuestas.

El Presidente del IAPEM también propuso modificar programas específicos de los sistemas educativos, nacional y estatales, para incrementar las opciones de conclusión de estudios a mujeres que hoy no estudian, ni trabajan; desarrollar una *Política de Salud de la Mujer* que migre de un modelo de atención a uno de prevención; implementar mecanismos que fortalezcan la creciente integración de la mujer a la política y el gobierno; establecer un *Programa para la Igualdad Económica*, que considere el fomento y cuidado del fortalecimiento económico de la mujer, y dar mayor peso a la atención de las fuentes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres.

La conferencista magistral fue la Diputada Federal Carolina Monroy del Mazo, quien afirmó que “gracias a la reforma estructural realizada por el presidente Enrique Peña Nieto, se tuvo por primera vez una elección federal donde el 50% de las candidaturas fueron para las mujeres. México es hoy por hoy, en el mundo entero, el país con mayor participación de las mujeres”.

La Diputada Federal agregó: “Hoy estamos llamadas, junto con los hombres, a construir el futuro de las familias, las ciudades y nuestra propia comunidad. Queremos condiciones parejas de participación. No queremos nada más, pero tampoco hoy aceptamos nada menos”. Y abundó: “Se trata de que las mujeres, desde lo local, estamos llamadas a sumar nuestra visión por el bien de México. Es en ese ámbito, desde los ayuntamientos, donde se encuentra el contacto con la realidad; ahí es donde deberíamos estar muchas mujeres a lo largo del país. En ésta y en muchas otras posiciones”.

En el evento también fueron reconocidas por el IAPEM veinte destacadas mujeres mexiquenses, por su trayectoria en el ámbito público y su aportación a la construcción de la igualdad. Del ámbito legislativo: Carolina Monroy del Mazo, Diputada Federal; María Elena Barrera Tapia, actual Senadora por el Estado de México; Laura Pavón Jaramillo, Senadora por el Estado de México a la LVII Legislatura; María Mercedes Colín Guadarrama, Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la Legislatura local.

También fue reconocida Marcela Velasco González, Subsecretaria de la Secretaría de Salud del Gobierno de la República. Y del gobierno estatal: Ana Lilia Herrera Anzaldo, Secretaria de Educación; Rosalinda Elizabeth Benítez González, Secretaria de Turismo; Luz María Zarza Delgado, Consejera Jurídica; Isis Ávila Muñoz, Presidenta Honoraria del DIF Estado de México; Blanca Esthela Mercado Rodríguez, Subsecretaria de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado; Yolanda Senties Echeverría, Coordinadora de Bancos de Leche del Estado de México, del Instituto de Salud del Estado de México; Elizabeth Dávila Chávez, Directora del Instituto de Salud del Estado de México; Lucila Isabel Orive Gutiérrez, Directora del Sistema de Radio y TV Mexiquense; y Ada Esthela Rosales Morales, Directora del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México.

Las integrantes del Poder Judicial galardonadas, fueron: María Elizabeth Rodríguez Colín, Magistrada del Poder Judicial del Estado de México y titular de la Unidad de Igualdad de Género; María Teresa Hernández Suárez, Magistrada Presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y Rocío Alonso Ríos, Magistrada del mismo Tribunal. También fueron reconocidas Rosa María Coyotécatl Rosas, Directora de *El Sol de Toluca*; Diana Mancilla Álvarez, Directora de *Milenio Estado de México*; y Guillermina Baena Paz, investigadora de la UNAM.



## **Políticas editoriales de la *Revista IAPEM* Nueva época**

### **Sobre sus objetivos y cobertura temática**

*Revista IAPEM* es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

## Sobre sus secciones

*Revista IAPEM* divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

### Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

### Sección *Reseñas (no arbitrada)*

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

### Sección *Agenda Glocal (no arbitrada)*

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

### Sobre su publicación

*Revista IAPEM* es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

### **Sobre su estructura editorial**

**La Revista IAPEM** cuenta con la siguiente estructura editorial:

**Director:** sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

**Comité Editorial:** está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

**Coordinación editorial:** Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

### **Sobre el proceso de revisión por árbitros**

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

### **Formato de cesión de derechos y proceso de publicación**

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable:  
Dra. Guillermina Baena Paz***



# Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
  1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
  2. Año de la publicación entre paréntesis
  3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
  4. Lugar de publicación
  5. Editorial
  6. Número de páginas (optativo)

#### **Un autor:**

Landeta, Jon (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

#### **Dos o más autores:**

Siliceo, A., González J. L. (2003), *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

#### **Editor (es)**

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).  
World Future Society (2004). *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.



**Series**

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

**Capítulo de un libro colectivo**

- Godet, M. (1998), “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

**Sin autor, sin editor**

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

*Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona, Océano.

**Para un artículo:** Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

**Artículo**

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J. (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

**Para fuentes electrónicas**

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

### **Referencias en el texto de un ensayo o artículo:**

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

**DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.**

**RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.**



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

*Presidente Honorario:* Eruviel Avila Villegas

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Vicepresidente:* Jorge Olvera García

*Tesorero:* Mario Alberto Quezada Aranda

*Secretario Ejecutivo:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Consejeros*

Apolinar Mena Vargas, Víctor Humberto Benítez Treviño, Lorena Marín Moreno, Olga Esquivel Hernández,  
Laura Barrera Fourtoul, Blanca Esthela Mercado Rodríguez, Benjamín Fournier Espinosa,  
Alejandro Castro Hernández, Marcelo Martínez Martínez, Francisco Osorno Soberón,  
Pedro David Rodríguez Villegas, Indalecio Ríos Velázquez, Fernando Zamora Morales,  
Arturo Ugalde Meneses, Carlos Alberto Acra Alva,  
Juan Hugo de la Rosa García

*Asociados Fundadores*

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

*Consejo de Honor*

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),  
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),  
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),  
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),  
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



## COMITÉS ESTATUTARIOS

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Secretario Ejecutivo:* Roberto Arturo Rodríguez Reyes

*Directora del Centro de Políticas de Gobierno y Prospectiva:* Gabriela Salazar González

*Directora del Centro de Comunicación Social y Vinculación:* Raíza Dayar Mora

*Directora del Centro de Igualdad de Género:* Jessica Carolina Castillo Pérez

*Delegada del Valle de México:* Margarita Montoya Romero

*Coordinación de Control de Gestión:* Guillermo Posada Rodríguez

*Unidad para la Modernización Municipal:* Oscar Morales Torres

*Unidad para la Innovación Gubernamental:* Sergio Alejandro Mendoza

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMEX)

- DELEGACIÓN REGIONAL TLALNEPANTLA DE BAZ
- DELEGACIÓN REGIONAL VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
- DELEGACIÓN REGIONAL IXTLAHUACA

*Revista IAPEM*, núm. 96, enero-abril de 2017,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir el 15 de abril del año 2017  
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.  
El tiro consta de 1,000 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

