

Revista iapem

Número 90, Enero-Abril, 2015

Administración Pública Municipal, Finanzas y otros temas



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*), Jorge Villegas (*Acatlán*),
José Juan Sánchez González (*México*)
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,
(01722) 213 4674
Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página *web*: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al Uso
Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México
Abril, 2015

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

Revista iapem

Número 90, Enero-Abril, 2015

Administración Pública Municipal, Finanzas y otros asuntos

<i>Presentación</i>	7
ENSAYO	
<i>La participación de la mujer en la política y la Administración Pública en México a la luz de la Reforma Político-Electoral</i>	11
Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez	
ARTÍCULOS	
<i>El desarrollo administrativo en el gobierno municipal mexicano.</i>	35
José Juan Sánchez González	
<i>En qué gastan los Municipios Mexiquenses. El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010</i>	57
Roberto Moreno Espinosa, Jorge Enrique Pérez Lara	
<i>La Economía Naranja, opción para las artesanías del Estado de México</i>	83
Guillermina Baena Paz	
<i>Dos visiones para fiscalizar a los municipios.</i>	101
David Alonso Figueroa Hernández	
<i>Gobierno electrónico y Administración Pública en Zumpango, Estado de México</i>	111
Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega, José Luis Rodríguez Mena	

SECCIÓN PROSPECTIVA

Prospectiva gubernamental 135
Guillermina Baena Paz

AGENDA GLOCAL

- *NovaGog*. 147
- *WFSF* 148
- *Diplomado en Prospectiva Gubernamental*. 149
- *Glosario de la Administración Pública* 149

RESEÑAS

Sucesos económicos y administrativos en México en la segunda mitad del siglo xx. A propósito de la obra de Carlos Tello Macías 151
Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega

Jazmín Majul Zamudio, *Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas* 157
Guillermina Baena Paz

DOCUMENTOS

Descripción del escudo del Estado de México (1976) 161

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 167

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM 173

PRESENTACIÓN

Sin duda, las finanzas son un punto neurálgico de la administración municipal. Los municipios del país, independientemente de su tamaño, parecen nunca tener dinero suficiente o desperdiciarlo, cuando lo tienen, en obras que no aportan nada al desarrollo de la región, muchas veces esculturas o fuentes que en vez de embellecer el lugar, lo hacen verse más feo por lo grotesco de las mismas.

Qué debemos considerar ante estas situaciones. ¿Cómo debe distribuirse el presupuesto, en qué se debe gastar, es adecuado dejarlo en manos de presidentes municipales que no tienen un plan de largo plazo para aplicarlo? Muchas veces, por ser tan cortos sus periodos administrativos, los presidentes municipales piensan que una obra “espuma” servirá para que los recuerden y dejan a un lado las enormes carencias de sus ciudadanos. ¿Quién tiene que corregir esto? ¿No se deberían dedicar esfuerzos a orientar a los mandatarios para aplicar mejor sus finanzas?

La situación no es fácil de responder, pero es prioritario abordarla con responsabilidad y planeación, de tal suerte que no lleve al desgaste ni al desperdicio de recursos que tanta falta hacen en nuestros municipios.

Consideremos el siguiente caso que podría repetirse en otros municipios:

El municipio más pobre del país se dividió en dos. Como resultado, el más pobre del más pobre se denominó como Cochoapa el Grande, en el estado de Guerrero. Hace cinco años, el presidente municipal, quien no había terminado la primaria, tuvo un presupuesto anual de nueve millones; cuatro los invirtió en el palacio municipal y cinco en “casas del pueblo”. Como se había gastado el presupuesto, el órgano de control puso “palomita”. Cuando alguien preguntó sobre qué eran las casas del pueblo, el presidente municipal dijo que eran ¡iglesias!

¿Qué sucedió en este caso. Podemos presuponer que la demanda del pueblo eran las iglesias, porque siendo un municipio tan pobre tenían la necesidad espiritual de que un poder supremo no los desamparara. Pero ¿en qué se gasta el dinero, quién se beneficia realmente, quién supervisa, quién puede apoyar por un gasto más racional y una inversión necesaria para el desarrollo de la comunidad?

La incompetencia de los alcaldes amerita una ayuda urgente en orientación, planeación y visión de largo plazo. Algunos tienen escasos estudios, otros han llegado porque son líderes naturales, a veces carniceros, comerciantes, pero electos democráticamente

Por otra parte, crece el problema que nadie quiere abordar. En el lado oculto de la luna está el crimen organizado controlando con el lema “plata o plomo” a regidores y alcaldes indefensos. Esto es parte de otra historia.

Este número incursiona en el análisis de algunos casos de manejo administrativo y finanzas y proporciona sugerencias e ideas que pueden ayudar a una mejor organización política y social de los municipios.

El ensayo que encabeza este número reviste especial importancia. Escrito por el Presidente del IAPEM, Maestro Mauricio Valdés, aborda un tema candente sobre *La participación de la mujer en la política y la Administración Pública en México a la luz de la reforma político-electoral*, con motivo de la reciente reforma propuesta por el actual gobierno, que plantea un reto enorme al proponer el 50% de participación de la mujer en la política

El trabajo hace un recorrido por la participación histórica de la mujer en la política mexicana, el logro del voto, hasta llegar a la situación actual tanto del país como del Estado de México. Por último, enfatiza el trabajo del IAPEM en ese aspecto. Este año, el IAPEM creó el Centro para el Desarrollo Gubernamental de la Mujer (pionero en su tipo) y ha echado a andar, de la mano de la Senadora de la República por la LXII Legislatura, la mexiquense María Elena Barrera Tapia, el Diplomado “Mujer en la Política y el Gobierno”, con gran éxito entre las mujeres mexiquenses, quienes han mostrado un interés fundamental en prepararse a la luz de los próximos comicios, así como de los tiempos venideros.

Por su parte, los artículos que se presentan se enfocan a las finanzas y al desarrollo administrativo de los municipios.

Precisamente, el título del primer trabajo es *El desarrollo administrativo en el gobierno municipal mexicano*, elaborado por el doctor José Juan Sánchez González. A partir de la caracterización del desarrollo administrativo –tradicional y moderno– se describen algunos rasgos del desarrollo tradicional en los gobiernos locales mexicanos. Asimismo, se justifica la profesionalización de los servidores públicos locales como una alternativa para mejorar el desarrollo administrativo en los gobiernos locales mexicanos.

Roberto Moreno y Jorge Enrique Pérez hacen un interesante análisis del tema: *En qué gastan los municipios mexiquenses. El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010*, tratando de comprender si el incremento

de los recursos disponibles se ha traducido en mayor inversión y acciones sociales en beneficio de la población o si, por el contrario, solamente han servido para cubrir los gastos operativos de esos municipios.

En *La Economía Naranja, opción para las artesanías del Estado de México*, de Guillermina Baena Paz, se plantea la nueva propuesta de la Economía Naranja, la cual presenta una opción de gran riqueza para el desarrollo de una cadena de valor creativa que estimule la producción artesanal y a la vez preserve la identidad cultural de la región.

Dos visiones para fiscalizar a los Municipios es el título del trabajo que presenta David Alonso Figueroa Hernández. Pese a los esfuerzos por hacer público el ejercicio de gobierno, aún existe rechazo por difundir públicamente diversos rubros que por ley deberían darse a conocer. Dos organizaciones dan a conocer sus estudios, así como los resultados que arrojaron respecto a la información que manejan los municipios del país.

Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena escriben sobre *Gobierno electrónico y Administración Pública en Zumpango*, Estado de México. Señalan que el caso de estudio es híbrido a pesar de que se puede hablar de dos vectores: en primer lugar, se va configurando como una doctrina administrativa con criterios y principios que explican una determinada realidad; en segundo, se puede abordar como un imperativo administrativo para mejorar el quehacer del gobierno y acercarse a la población por medio de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC's).

La Sección de Prospectiva refiere el tema que se trabajó durante el primer Diplomado en Prospectiva Gubernamental que el IAPEM inició en el Estado de México y de hecho en el país. El trabajo está elaborado por la doctora Guillermina Baena Paz, quien fungió como la coordinadora general del Diplomado.

Urgente y necesaria, la prospectiva gubernamental coadyuva a la preocupación de gobierno de generar visiones de largo alcance. Prospectiva gubernamental se define como la actividad holística, transversal, sistémica, que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria. Para ello aplica métodos, técnicas y conocimientos científicos con visión de futuro, conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir, principalmente para lograr estabilidad y gobernabilidad, en el cambio.

En la Sección de Reseñas, Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega realizan una reseña crítica sobre la obra *Sucesos económicos y administrativos en México en la segunda mitad del siglo xx*, a propósito de la obra de Carlos Tello Macías.

Asimismo, se incluye una reseña descriptiva sobre un libro de reciente aparición que se llama *Planeación y prospectiva en la construcción de las políticas públicas*, de la doctora Yazmin Majul.

En la *Agenda Glocal* se mencionan dos convenios muy importantes: el de Novagob de España, y el de la World Futures Studies Federation en su vicepresidencia regional.

Finalmente, la Sección Documentos presenta la descripción del Escudo del Estado de México.

Toluca, México, abril de 2015

La participación de la mujer en la política y la Administración Pública en México a la luz de la Reforma Político-Electoral

*Mauricio Valdés Rodríguez**

Resumen

En México, una de las reformas estructurales promovidas por el presidente Enrique Peña Nieto fue la reforma político-electoral que incluye una mayor participación de la mujer en la vida política del país; en específico establece que el 50% de las candidaturas deberán ser ocupadas por mujeres. Ello replantea el papel de la mujer en la vida pública del país y abre una serie de posibilidades y retos en la formación y preparación de la mujer para los nuevos escenarios que enfrenta.

Palabras clave

Mujeres, reforma político-electoral, vida política, vida pública, nuevos escenarios.

Abstract

In Mexico, one of the structural reforms promoted by President Enrique Peña Nieto was political and electoral reform, which includes greater participation of women in the political life of the country, in particular, establishes that the 50 nominations must be occupied by women. This redefines the role of women in the public life of the country and opens a series of opportunities and challenges in the formation and preparation of women for new scenarios facing.

Key words

Women, political and electoral reform, political life, public life, new scenarios.

* Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Introducción

La evolución de los procesos democráticos en el mundo ha traído consigo el perfeccionamiento de los derechos civiles y la transformación de las formas de participar en política de los grupos sociales y los individuos históricamente marginados de esta actividad, sobre lo que hoy no podemos ver más que como la endeble base de las motivaciones culturales, ideológicas y hasta económicas de otros tiempos, aunque esos tiempos sean relativamente recientes e incluso muy cercanos.

En México, el año que corre ha traído consigo una de las más importantes reformas estructurales por la vía de cambios legales de gran calado. Al menos en las últimas tres décadas, no hay antecedente de una reforma jurídica de los alcances de la emprendida por el presidente Enrique Peña Nieto a partir de la firma del *Pacto por México* entre los tres principales partidos políticos: el Revolucionario Institucional, actualmente en el gobierno; el de Acción Nacional y el de la Revolución Democrática.

1. La reforma política y las mujeres

Las reformas han tocado los puntos más sensibles de la vida política, económica y social, y van de la educación a las telecomunicaciones y del marco jurídico electoral y sus instituciones al vital tema energético.

En el terreno político, un aspecto que señala un cambio histórico es el relativo al de la participación de las mujeres como candidatas en los procesos electorales, en lo que representa un punto de inflexión en la generación de oportunidades equitativas para acceder al ejercicio del poder, debido a que se dispone ahora la paridad entre el número de varones y de mujeres como candidatos y candidatas a los puestos de elección popular, cuestión que se ubica como el origen del tema medular de este artículo.

Es necesario advertir que en México las mujeres siguen afrontando grandes retos y, por ello mismo, los cambios emprendidos apuntan en la dirección de la equidad de género, pero todavía más lejos al fortalecimiento real de un Estado incluyente. El Consejo Nacional de Población, la institución mexicana responsable de los datos demográficos, estima que la población total del país en 2013 fue de 118.4 millones de personas, de las cuales 60.6 millones, es decir, 51.2%, son mujeres (INEGI, 2014).

En la lista nominal de electores, que incluye a las personas mayores de 18 años que solicitaron su inscripción al padrón electoral y cuentan ya con su credencial de elector, hay registrados 83.1 millones de electores hasta septiembre de 2014. De esa cantidad, 51.5%, es decir, 44.4 millones, son mujeres con derecho al voto (INE, 2014) y que potencialmente pueden ser candidatas a puestos de elección popular, con las respectivas restricciones respecto de la edad para determinados puestos; por ejemplo, para ser diputada federal o senadora, las edades mínimas señaladas por la ley son de 21 y 25 años, respectivamente.

Salta a la vista la relevancia de la paridad dispuesta como parte de la reforma, sobre todo si se acude a otros datos que remiten a la importancia indudable de las mujeres en todas las esferas de la vida y el desarrollo de la sociedad mexicana.

1.1 La presencia femenina en México

Como en otros países emergentes, las mujeres en México participan cada día más en las actividades económicas, productivas, educativas, culturales y políticas de la nación. En cuanto al trabajo, es posible observar los contrastes implícitos en esa participación que si bien visibiliza cada vez más al grupo demográfico más dinámico en diversos aspectos, señala también los rezagos que se busca atender en un esfuerzo en que concurren gobiernos y sociedad.

Con datos de 2012, de los 44.8 millones de mujeres mayores de 14 años, 98% realizaba algún tipo de trabajo para el mercado o no remunerado en el hogar (INEGI, 2014). Es de sobra conocido el argumento que reclama justamente el reconocimiento del trabajo femenino no remunerado y su impacto en el resto de las actividades productivas, debido a que hasta la fecha no se le incluye en las estadísticas económicas.

De otra parte, la participación de las mujeres en el trabajo total es mayor que el de los hombres en todos los niveles de escolaridad, aunque la brecha de la tasa de participación se reduce conforme se incrementa la tasa de escolaridad y en cuanto al promedio de horas que dedican las personas empleadas al trabajo total por grupos de edad; en todos éstos, las mujeres dedican más horas que los hombres, lo que se traduce en que ellas trabajan entre 10 y 12 horas más a la semana que los varones (INEGI, 2014).

Otro contraste que abona a estos desniveles, está en la tasa de participación en el trabajo remunerado para personas de 14 años y más, donde los hombres alcanzan un 68.2% de participación contra sólo 37.4% de participación de las mujeres (INEGI, 2014).

En nuestros días, una cuarta parte de los hogares mexicanos está jefaturado por una mujer; uno de cada cinco de los hogares con jefatura unipersonal está a cargo también de una mujer, y 79.3% de los hogares en los cuales la mujer es la jefa de la familia, ésta no tiene pareja aunque sí hijos (INEGI, 2014).

En cuanto a la educación, México tiene 35.6 millones de estudiantes en todos los niveles educativos (SEP, 2014). La presencia de los niños en los niveles de educación básica, que comprende el preescolar, la primaria y la secundaria, es ligeramente superior todavía a las de las niñas, pero con tendencia a alcanzar el balance en los próximos años. En el nivel superior, 83.2 de cada cien mujeres matriculadas están inscritas en universidades y tecnológicos superiores, 6 acuden a las escuelas normales a formarse como profesoras, 7.7 están en posgrado y 3.1 en educación técnica superior (INEGI, 2014).

Los años promedio de escolaridad señalan que en las mujeres de 15 años y más es de 8.48 años, mientras en los hombres es de 8.79 años. La tasa de asistencia escolar para la población de 6 a 15 años de edad es de 93.39 para las niñas y de 92.89 para los niños. Entre quienes tienen 15 años y más, las mujeres cuentan con una tasa de alfabetización de 91.11% y los hombres alcanzan 93.69% (Inmujeres, 2014).

Estos datos deben remitirse a series históricas para comprender mejor su significado, en el sentido del creciente acceso de las mujeres a la educación que, como es de sobra sabido, es el medio más idóneo para atacar la desigualdad y la inequidad, y para los propósitos de este documento señala otro aspecto clave porque educación y participación política tienen muchos vasos comunicantes.

México vive estos cambios con un interés y participación crecientes de sectores y grupos sociales, pero todavía falta mucho por avanzar, pues una de las seis carencias de las personas en pobreza multidimensional es precisamente la educativa, tanto en acceso como en permanencia (Coneval, 2014).

De manera más amplia, el tema de la pobreza es, sin duda alguna, el que más preocupa a los mexicanos, de ahí que el país esté embarcado en el programa más ambicioso de que se tenga memoria para atender el problema, y no es gratuito que precisamente se le haya colocado el sustantivo de “cruzada nacional” al combate de la más lacerante de sus manifestaciones, que es la alimentaria.

Con cifras de 2012, 9.8% de la población estaba ese año en pobreza extrema con un promedio de 3.7 carencias, consideradas a partir de los derechos sociales a la educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. Además, poco más de 45% de la población femenina está en situación de pobreza moderada o extrema (Coneval, 2014).

Como se puede apreciar, en este tema los desafíos que tiene el país reclaman la energía que se está poniendo en atenderlo, pues afecta en total, con cifras de 2012, a 53.3 millones de mexicanos (Coneval, 2014).

Pero la participación de las mujeres en la atención de estos retos también ha venido creciendo desde los puestos de responsabilidad que ocupan. Por ejemplo, en los años 2005, 2010 y 2013, la representación femenina en el Senado de la República pasó de 21.1% a 23.4% y a 33.6%, respectivamente. Hecho interesante en la medida que las recomendaciones internacionales se inclinan porque el porcentaje sea de cuando menos 30% (INEGI, 2014). En la Cámara de Diputados, la misma fuente señala que los porcentajes de legisladoras ha pasado de 23.6% a 27% y a 36.8%.

En las legislaturas de las entidades federativas los datos son más extremos, pues van de 7.1% a 42.9%, cifras que obligan a insistir en la importancia de la paridad en las candidaturas a puestos de elección popular (INEGI, 2014).

El caso de la presencia femenina en los puestos públicos de la administración federal también ofrece resultados significativos, pues apuntan en el mismo sentido de lo expuesto hasta aquí. Las mujeres tienen una presencia minoritaria en los puestos de mandos medios y superiores, que va de 33.5% en las direcciones de área a 16.7% en las secretarías de Estado. En las entidades paraestatales, considerados organismos descentralizados y desconcentrados, el promedio de mujeres que son titulares se ubica en 17.3%.

Y el Poder Judicial también está masculinizado, pues sólo 20.8% del total de funcionarios son mujeres. Los casos extremos están en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde 18.2% de los ministros son mujeres, y en el Consejo de la Judicatura Federal, en el cual la totalidad de sus integrantes son hombres (INEGI, 2014).

Todos estos datos apuntan a destacar la pertinencia de los cambios legislativos emprendidos para que las mujeres tengan la representación acorde a su importancia. México vive estos cambios con entusiasmo, pero los desafíos subsecuentes ofrecen una ventana de oportunidades para trabajar de la mano con las mujeres en esta nueva etapa.

1.2 En el horizonte de la historia

Es oportuno un repaso somero de hechos históricos significativos. En primer lugar, sobre el voto femenino.

Una de las primeras grandes intervenciones de las mujeres en la vida democrática fue la lucha de las sufragistas, quienes consiguieron, sobre todo en los

años posteriores a la Primera Guerra Mundial, el derecho al voto, aunque hubo países en que el otorgamiento a este derecho se dio antes, tales son los casos de Nueva Zelanda (1893), Australia (1902), Finlandia (1906) y Noruega (1913). Pero el caso latinoamericano es muy interesante, porque la lucha se extendió a lo largo de casi cincuenta años. Valga una cita un tanto extensa, pero muy elocuente por los argumentos conservadores que contiene:

En general, las luchas femeninas enfrentaron la oposición de hombres políticos. Hombres de los parlamentos adoptaban, por una parte, argumentos proteccionistas de los roles familiares y sociales de las mujeres. Por otra parte, existía el temor de que la concesión del voto a las mujeres conllevara costos políticos desfavorables para los hombres políticos, y que la lucha por la conquista del sufragio femenino se vería envuelta en los procesos sociopolíticos de cada país. En algunos casos, el derecho al voto fue otorgado sin mediar una acción colectiva, como fue el caso de Ecuador. En otros casos, las luchas por el sufragio femenino coincidieron con luchas revolucionarias en contra de gobiernos dictatoriales. El reconocimiento del derecho al voto femenino, en dicho marco, contribuyó a ampliar las bases sociales de la democracia (ejemplos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala y Venezuela). Sin embargo, en otros casos, fueron los propios gobiernos autocráticos quienes concedieron a las mujeres el derecho al voto (Trujillo en República Dominicana, Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay). Las luchas de las sufragistas coexistieron en algunos países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) con el desarrollo de las luchas de las mujeres en el movimiento obrero (Bareiro & Echaury, 1998).

En general, muchas mujeres se sintieron desencantadas porque a pesar de haber conseguido el reconocimiento de su ciudadanía, muy pocas de ellas tuvieron la oportunidad de participar en las elecciones como candidatas y tuvieron que conformarse con ser espectadoras.

Como en otras partes del mundo, en México las mujeres tienen una larga historia que contar respecto a los logros que han alcanzado. Por ejemplo, el derecho al voto femenino se logró en 1953, pero la primera mujer diputada a un congreso local, el de Yucatán, fue Elvira Carrillo Puerto, en 1923, es decir, tres décadas antes, y en ese mismo año Rosa Torres González se convirtió en la primera presidenta municipal del país al quedarse frente al ayuntamiento de Mérida. En 1954, Aurora Jiménez Palacios fue la primera Diputada Federal en la XLII Legislatura; Cristina Salmorán de Tamayo es la primer ministra de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación en 1961; en el año 1964, Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina fueron las dos primeras senadoras, siendo esta última la primera mujer presidenta del Senado. En 1979, Griselda Álvarez Ponce de León llegó a ser la primera gobernadora de un estado: Colima. Rosa Luz Alegría, en 1981, fue la primer secretaria de Estado como titular de la cartera de Turismo (Instituto Griselda Álvarez A.C.). La larga lucha emprendida por las mujeres por la conquista de sus derechos políticos ha abierto una nueva puerta en 2014.

2. Algunos conceptos importantes

Antes de comenzar con el análisis que nos ocupa, considero muy importante acotar tres conceptos clave para el desarrollo de este trabajo, a saber: género, empoderamiento y equidad.

2.1 Género

Es una categoría de análisis que se diferencia del concepto de sexo (que hace referencia a las diferencias biológicas y orgánicas entre hombres y mujeres), porque “El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1990).

La investigadora y feminista Martha Lamas sostiene un punto de vista más determinante al respecto, como se puede apreciar enseguida:

El género es el conjunto de creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base. Esta construcción social funciona como una especie de “filtro” cultural con el cual se interpreta al mundo, y también como una especie de armadura con la que se constriñen las decisiones y oportunidades de las personas dependiendo de si tienen cuerpo de mujer o cuerpo de hombre. Todas las sociedades clasifican qué es “lo propio” de las mujeres y “lo propio” de los hombres, y desde esas ideas culturales se establecen las obligaciones sociales de cada sexo, con una serie de prohibiciones simbólicas (Lamas).

De acuerdo con lo anterior, el género es una idea creada a partir de las diferencias entre mujeres y hombres, que ha servido para justificar las acciones negativas

o positivas que recaen en ambos sexos, otorgándoles una serie de características que deben cubrir a partir de las normas sociales. De esta manera, el género no hace referencia exclusivamente a las mujeres, pues también atraviesa a los hombres.

2.2 Empoderamiento

Este concepto surge en los años sesenta en Estados Unidos, pero las ciencias sociales y el feminismo lo trasladaron del inglés, aunque el término ya había sido empleado en la teoría desde las perspectivas de la psicología, la antropología, la ciencia política y la economía, y en la práctica se ha aplicado a la lucha de los afroamericanos por sus derechos civiles en Estados Unidos y la de los oprimidos del pedagogo brasileño Paulo Freire (Denman, Aranda & Cornejo, 1999).

Un punto de vista más preciso es el de Magdalena León, que se resume de la siguiente manera:

El rasgo más sobresaliente del término es contener la palabra poder, de manera que su uso es un llamado de atención sobre las relaciones de poder o del poder como relación social.

(...) El empoderamiento es diferente para cada individuo o grupo según su vida, contexto e historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global.

(...) Se entiende como un proceso de desarrollo respecto a la de la desigualdad de género en el que existe un poder solidario (León, 2001).

Gita Sen dice que

El empoderamiento se relaciona, primero y antes que nada, con el poder, cambiando las relaciones de poder en favor de aquellos que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas. Batliwala lo define como poseedor de dos aspectos centrales: control sobre los recursos (físicos, humanos, intelectuales, financieros, y el de su propio ser), y control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes). Si el poder significa control, el empoderamiento, por tanto, es el proceso de ganar control. Una desconfianza y un malestar intrínsecos feministas con la jerarquía ha conducido a cierta discusión sobre el significado del propio poder, al cuestionamiento de las éticas de poder sobre otros (persona, naturaleza) y a su sustitución por una noción de poder, como la capacidad de ser, de expresarse uno mismo. En el último sentido, el concepto de poder está muy cerca de la noción de capacidad humana (Sen, 1997).

El empoderamiento otorga, entonces, la posibilidad de conquistar la autonomía y mejorar las condiciones de vida de las personas menos favorecidas; por lo tanto, en el tema que nos ocupa debe ir ligado con acciones políticas que garanticen las oportunidades de desarrollo de las mujeres para alentar su participación activa dentro de los procesos democráticos.

2.3 Equidad

Este concepto proviene del latín *aequitas*, que significa “igual”, y encierra una gran complejidad para definirlo, aunque muchas de las teorías que lo ha trabajado lo vinculan a las distinciones relacionadas con las condiciones de justicia (Formichella, 2011).

Entonces, equidad quiere decir igualdad en cierto atributo, lo cual no implica igualdad en todos los atributos. Para que esto fuera así no debería existir ninguna clase de diferencia entre los individuos, lo cual no coincide con la realidad en absoluto. Es más, para lograr la igualdad en un aspecto puede ser necesario que exista desigualdad en otro (Formichella, 2011).

Otra precisión importante la proporciona Mariano Requena:

Frecuentemente se menciona la equidad sin establecer su depositario y el término pierde sentido cuando no se precisa su pertenencia. En otras ocasiones es utilizado como una especie de “pasaporte ético” que permite dar cumplimiento al formalismo que exigen las convenciones y las apariencias sociales, aunque en realidad las propuestas sean carentes de equidad (Requena, 1997).

De acuerdo con lo anterior, al definir la equidad es necesario tomar en cuenta su historicidad, así como el contexto en el que se aplica; es decir, no sólo el lugar sino el sector al que se le relaciona, aunque siempre enfocado a la justicia.

Por lo tanto, y a riesgo de parecer simplista, me permito afirmar que la equidad refiere a la importancia de ofrecer circunstancias de igualdad para acceder a recursos, medios y condiciones que permitan a la población alcanzar un bien deseable, eliminando (aunque no completamente) las diferencias que les impiden tener las mismas oportunidades de arranque, razón por la cual se vuelve necesaria la intervención del Estado como impulsor y potenciador de las políticas gubernamentales que garanticen el establecimiento de la equidad en los distintos sectores de las cuestiones públicas.

2.4 Equidad de género

Con base en lo anterior, podemos asegurar que la equidad de género tiene que ver con el ejercicio del poder y el empoderamiento en un derecho en proceso de ser ejercido (Garduño Suárez, 2014), y

puede definirse como la no discriminación con base en el sexo de cualquier persona para la asignación de recursos, beneficios ni para el acceso a servicios o atenciones (Pizano, 2013).

En México, a partir de 2009 se entiende a la equidad como el:

Principio ético de justicia que consiste en eliminar los desequilibrios existentes en el acceso y control de los recursos entre mujeres y hombres y lograr el reconocimiento a las diferencias de género, sin que éstas impliquen una razón para discriminar (Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal, 2009).

3. Los esfuerzos por lograr la integración de la mujer a la vida política

En 1952 se aprobó el Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer, cuyo objetivo era llevar a la práctica el principio de igualdad entre mujeres y hombres. En 1966 se celebró el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se especificaba el acceso a los cargos y funciones públicas y en 1979 se llevó a cabo la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ratificada en México el 23 de marzo de 1981) (Mora Rodríguez, 2002).

La antes mencionada Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer pretende que los “Estados se obliguen a tomar medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Veloz Sandoval, 2014).

María Teresa Garduño Sánchez hace el recuento muy oportuno:

De 1975 a 1995, las Naciones Unidas han organizado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer. La primera se celebró en la Ciudad de México en 1975, la segunda en Copenhague en 1980, la tercera en Nairobi en 1985 y la cuarta en Beijing en 1995. A ésta última siguió una serie de exámenes quinquenales (hasta la fecha se han presentado tres: 2000, 2005 y 2010 y se acerca el cuarto en 2015).

En 1975 había 133 países adheridos al tema, en 1980 se llegó a 145 países miembros, en 1985 participaron 157 estados miembros y en 1995 llegaron a ser 189. Es decir, en esos 20 años se sumaron 56 países (Garduño Suárez, 2014).

4. La situación en México

4.1 *El contexto*

En México hay una conciencia cada vez más clara de los numerosos significados que tiene la globalización. Un mundo interconectado supone una actitud abierta y decididamente participativa; es decir, el involucramiento de la sociedad en el rumbo que debe seguir el país para ocupar el lugar que los indicadores económicos, sociales y políticos, le señalan. A ello apunta precisamente el protagonismo que la nación está desarrollando.

Un resumen muy apretado de los aspectos jurídicos y políticos del país se ofrece a continuación.

México es una república federal democrática integrada por un gobierno central y 31 estados más un Distrito Federal. El Poder Ejecutivo Nacional es elegido de manera directa (sólo en una vuelta por mayoría relativa) y el Legislativo Federal está integrado por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Los estados eligen tres senadores y luego 32 que se eligen por el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción electoral nacional. Por tanto, son 128 senadores federales. Cada estado elige al menos dos diputados y la Cámara está compuesta por 300 diputados elegidos en 300 distritos uninominales (llamados “de mayoría”) y otros 200 seleccionados en 5 circunscripciones por representación proporcional (Freidenberg & Caminotti, 2014).

Sólo por señalar otros aspectos destacables del tema que nos ocupa, baste decir que el país ha logrado grandes avances en lo referente al marco jurídico de la igualdad, sobre todo con las reformas a los artículos 1º y 4º¹ constitucionales; la concerniente a la Constitucional de los Derechos Humanos de 2011 y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en 2006 (Veloz Sandoval, 2014).

¹ Que establecen el goce de todas las personas de los derechos humanos y la no discriminación (1º) y la igualdad ante la ley de hombres y mujeres (4º).

Pero estos avances han sido continuados, luego de la larga espera a la que me referí al inicio del texto, con las grandes y profundas reformas alcanzadas en los dos primeros años del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. La política es precisamente la que incluye el compromiso de lograr la mejor representación a partir de la importancia de las mujeres mexicanas.

4.2 La mujer en las legislaciones estatales

Me parece importante rescatar en esta parte aquellos datos que nos muestren el panorama de la participación política de la mujer en la República Mexicana y las consideraciones que las leyes estatales establecen para el concepto de capacitación, ya que hay variaciones en las constituciones políticas estatales debido al federalismo existente en materia electoral.

En 1994, Chihuahua aprobó una cuota del 30%, Guanajuato y Tlaxcala en 2002 y Veracruz y Tabasco en 2003, fueron los primeros estados en incorporar alguna media para la integración de las mujeres en las candidaturas y también hicieron recomendaciones a los partidos políticos para el respeto a la representación de género. Antes del 2002, el Estado de México, el Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Colima, Durango, incorporaron la cuota de género del 30%, mientras que Puebla, Sinaloa y Sonora integraron una cuota menor. Posterior a la reforma electoral del 2002, algunos estados incluyeron la ley de cuotas (la mayoría del 30%) a sus Códigos Electorales y fueron Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. Entre 2010 y 2011, Colima, el Distrito Federal, Estado de México, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, realizaron reformas orientadas al “horizonte paritario” e introdujeron una cuota del 40%. Para el 2014 sólo Nuevo León nunca ha incorporado ningún tipo de mecanismo en este sentido (Freidenberg & Caminotti, 2014).

Por otro lado, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán tienen establecido que el 2% del financiamiento público se debe destinar para la capacitación, desarrollo y liderazgo de las mujeres. Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Sonora y Zacatecas tienen estipulado el 3% para el mismo fin. Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala omiten en su marco jurídico el porcentaje destinado a capacitación. Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa destinan el 5% para ese rubro (Veloz Sandoval, 2014).

4.3 La mujer y su papel en la política mexiquense

Una de las complicaciones culturales que se les presentan a las mujeres al momento de buscar el desarrollo de sus capacidades profesionales, es la relacionada con las tareas que históricamente se han señalado como propias de su ser mujer, y que tienen que ver con la maternidad, la crianza, la responsabilidad de llevar el hogar, el ser esposas y ocuparse del cuidado de los otros: de sus hijos, de sus esposos, de su familia. Razones por las cuales esas mismas instituciones políticas se han mostrado resistentes a su incorporación como funcionarias de alto nivel.

En México, la distribución de los espacios ocupados por hombres y mujeres dentro del servicio público se encuentra de la siguiente manera:

Gobierno

- 6% de los 2 mil 445 municipios son gobernados por una mujer.
- El Distrito Federal ocupa el primer lugar de mujeres al frente de gobiernos locales: una de cada cuatro.
- En el Estado de México, 10% de presidentes municipales son mujeres.

Servidores públicos directivos en administraciones municipales

- Tres de cada diez servidores públicos directivos son mujeres.
- Tres de cada diez servidores municipales de cualquier nivel son mujeres.
- El Distrito Federal es la entidad con mayor porcentaje de mujeres en puestos directivos: cuatro de cada diez.
- El Estado de México cuenta con 28% de mujeres como directivos.
- La participación de la mujer en los puestos directivos se concentra en dependencias con atribuciones en la política social.

Ayuntamientos

- Según el INEGI, tres de cada diez integrantes de cabildos municipales en el país son mujeres. Para 2016, pasará a ser de cinco por cada diez.
- El Estado de México ocupa el puesto trece a nivel nacional con el 37% de mujeres en los cabildos.
- La paridad de candidaturas implica un crecimiento inmediato de 26%.

Nivel académico y experiencia de integrantes de Ayuntamientos en el país

- Uno de cada dos cuenta con un nivel académico de secundaria o menor.
- Seis de cada diez, con preparatoria o menor.
- Tres de cada diez integrantes de Ayuntamiento en el país para 2013 tienen experiencia inmediata en el gobierno o la Administración Pública.
- Cuatro de cada diez provienen del sector privado.
- Para uno de cada diez es su primer empleo de cualquier tipo.

En el Estado de México no se ubican estudios sobre cómo se han integrado los ayuntamientos mexiquenses y la Cámara de Diputados en términos de género durante, al menos, los últimos diez años. Tampoco existen análisis que describan la experiencia de participación de las mujeres en la vida política de la entidad, porque la participación política del género femenino en el ámbito legislativo está lejos de ser equitativa, puesto que durante los últimos 12 años, de 300 diputados, sólo 51 han sido mujeres; es decir, la relación en la última década ha sido de 5 a 1.

Los análisis son aún más escasos, sino es que inexistentes, si se revisa la integración de los ayuntamientos en el Estado de México. Al respecto, en la Estadística y Cartografía Electoral del Instituto Electoral del Estado de México en ningún momento se encuentra la distribución porcentual por sexo, por lo que resulta complejo conocer el número de síndicas y regidoras que han formado parte de los ayuntamientos.

La región donde hay más representación de las mujeres, que es el municipio de Juchitepec, la relación es nueve mujeres y tres hombres en el Ayuntamiento, la misma situación tiene Amecameca. En contraste, Almoloya del Río, Calimaya, Chiconcuac, Joquicingo, Lerma, Ocoyoacac y Sultepec, tienen sólo dos mujeres; y en Nopaltepec sólo una mujer regidora.

Para la elección de ayuntamientos, periodo 2013-2015, el IEEM² publicó la integración de los 125 ayuntamientos de la entidad, donde se enuncian los cargos y los nombres de los propietarios. De los 125 alcaldes, 14 son mujeres, de las cuales, cuatro son del Valle de Toluca: Toluca, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec, donde el primero es capital del Estado de México y Metepec ocupa el noveno lugar de los municipios con alto índice de desarrollo humano del país (Barrios Dávalos, 2014).

Con los datos anteriores, no es difícil darse cuenta de la ardua tarea que tenemos los mexiquenses en el proceso de construcción de un Estado más equitativo, donde las oportunidades no sean privativas de los hombres debido a nuestra

² Instituto Electoral del Estado de México.

condición socialmente aceptada de mayor desapego respecto a los ámbitos que tradicionalmente son atribuidos como responsabilidad de las mujeres, entre los que se encuentra, como mencioné anteriormente, el cuidado de la familia.

El camino que nos queda por construir para obtener igualdad de oportunidades profesionales para las mujeres es largo, pero el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., ya está llevando a cabo acciones que nos permitan ser partícipes del advenimiento de una sociedad más equitativa y justa.

5. Las reformas en materia electoral: de las cuotas a la paridad de género

La necesidad de hallar mecanismos que contribuyan con la integración de las mujeres a la actividad política, impulsó una serie de modificaciones y reformas que garantizaran un incremento en su participación desde principios de los años noventa; algunas de ellas han actuado únicamente como recomendaciones hacia los partidos políticos,³ mientras que a partir del 2002 se introdujo para la presentación de candidaturas una cuota de género obligatoria del 30%, la cual aumentó para 2008 al 40% y que se convirtió con la reforma aprobada este año, en la obligatoriedad de la paridad de género (50%) para los cargos legislativos:

En 2008 se elevó el tamaño de la cuota de 30% a 40% (lo que se denomina “horizonte paritario”);⁴ se estableció que las listas de representación proporcional se integraran por segmentos de cinco candidaturas, colocándose dos candidaturas de género distinto de manera alternada y se mantuvieron sanciones por incumplimiento. Tras el escándalo de las Juanitas de 2009⁵ y la elección de 2011-2012, diez mujeres candidatas

³ Cambios y adiciones realizadas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) en 1993 y 1996.

⁴ Esa reforma se hizo efectiva en los artículos 219 y 220 del COFIPE, que indicaba que las listas de representación proporcional se integraran en segmentos de cinco candidatas, de los cuales al menos dos debían ser mujeres y aparecer de manera alternada (Freidenberg & Caminotti, 2014).

⁵ El caso denominado mediáticamente como “las Juanitas” es el que describe la situación en el que ocho mujeres electas (3 PRI, 3 PVEM, 1 PRD y 1 PT) solicitaron licencia y la consiguieron para ceder sus escaños en la Cámara de Diputados Federal a sus suplentes que eran hombres. Esto hizo que un grupo de mujeres de la sociedad civil interpusiera una demanda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que obligara a los partidos a cumplir con lo que mandaba la ley. El TEPJF elaboró la sentencia SUP-JDC-461/2009 que indicaba que los partidos debían integrar las listas con base a los criterios de género de los artículos 219 y 220 del COFIPE (Freidenberg & Caminotti, 2014).

presentaron una nueva demanda ante el TEPJF⁶ para reforzar la interpretación de los artículos 218 y 220 del COFIPE. El TEPJF sentenció la petición a favor de este grupo de mujeres, señalando que la fórmula completa de las candidaturas (propietario y suplente) debía ser integrada por mujeres (no sólo las propietarias) y que no había posibilidad de hacer excepciones en función del método de selección de candidatos (es decir, eliminaba las válvulas de escape) (Freidenberg & Caminotti, 2014).

Con la resolución del TEPJF se buscaba garantizar la “equidad de género”, evitando que más mujeres participaran en la elección de cargos populares únicamente como estrategia política para “cumplir” con las cuotas de género marcadas por las disposiciones legales.

El 10 de febrero del 2014, por medio del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), se dio a conocer el decreto que contiene las transformaciones sustantivas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia político electoral, entre las que destaca la modificación (por el tema que nos ocupa) del Artículo 41, que establece en su Fracción Primera que

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las *reglas para garantizar la paridad entre los géneros*, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.⁷

Por lo anterior, el 15 de mayo de 2014 fueron publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), con objeto de instituir reglas que garanticen la paridad entre mujeres y hombres (50%-50%) en las candidaturas internas de los partidos y los cargos de elección popular.

La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* establece en su Artículo 7, que debe existir paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a

⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

cargos de elección popular. En el Artículo 14 dice que en las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género, lo mismo para las candidaturas independientes. En el Artículo 232, que se rechazará el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad. El Artículo 233 sostiene que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad. El Artículo 241 se ocupa de que la sustitución de candidatos observe (entre otras cosas) el principio de paridad entre los géneros.

Por su parte, la *Ley General de Partidos Políticos*, en su Artículo 3, establece que los partidos políticos buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como la postulación de candidatos, de la misma manera lo hará para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales (esto último también está incluido en el Artículo 25). El Artículo 51 contiene un apartado en el que estipula que para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente el tres por ciento del financiamiento público ordinario. El Artículo 73 señala en qué casos aplica lo anterior.

Respecto a las anteriores disposiciones, Blanca Olivia Peña Molina hace algunas atinadas observaciones:

Se puede afirmar que la Leyes aprobadas prevén un conjunto de criterios y reglas para garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en candidaturas a cargos internos del partido como de elección popular. Sin embargo, y contra todo pronóstico, se aprecian también omisiones importantes como las siguientes:

1. Paridad en candidaturas a cargos edilicios (listas ayuntamientos).
2. Paridad en los órganos de dirección y cuerpo decisorio de los partidos políticos.
3. Paridad en los órganos electorales (consejos), tanto administrativos como jurisdiccionales, del INE y de los Organismos Públicos Electorales Locales (Peña Molina, 2014).

Si nos detenemos a revisar detenidamente la ley, encontraremos muchos vacíos propios de la omisión humana, pero lo importante es que el país está logrando el cambio hacia mejores condiciones de vida y está abriendo más oportunidades para su sociedad.

5.1 El caso en el Estado de México

En la administración anterior, siendo gobernador el actual Presidente Enrique Peña Nieto, y desde 2011, cuando inició su periodo al frente del Poder Ejecutivo estatal el gobernador Eruviel Ávila Villegas, ha habido un incesante trabajo legislativo para establecer las condiciones que permitan modificar la situación de fondo, es decir, para atender temas como la discriminación, ofrecer una perspectiva de género a la elaboración de los presupuestos públicos a fin de que políticas gubernamentales, programas y acciones, pongan énfasis en la situación de las mujeres.

En la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, fechada el 24 de junio de 2014, la Diputación permanente de la LVIII Legislatura decretó aprobadas las reformas, adiciones y derogaciones a la *Constitución Política* del Estado libre y soberano de México en materia político electoral.

La *Gaceta del Gobierno de Estado de México*, publicada el 28 de junio, dio a conocer el *Código Electoral del Estado de México*, que en su Artículo 9 establece la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. El Artículo 25 estipula que para tener derecho a la asignación de diputados de Representación Popular, los partidos políticos deben acreditar la postulación de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos treinta distritos electorales, considerando para ello un 50% de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el 50% restantes con candidatos del género opuesto. El Artículo 28 indica en su fracción tercera que para la integración de los ayuntamientos municipales, cada partido político debe postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir, en la que se deberá considerar un 50% de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el 50% con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.

En el mismo sentido, el Artículo 248 señala que se registrarán las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas compuestas, cada una, por un propietario y un suplente invariablemente del mismo género. Para los ayuntamientos, las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes, invariablemente, del mismo género. El Artículo 249 sostiene que se rechazarán las candidaturas que no cumplan con la paridad de género.

Como podemos observar, en el Estado de México, la entidad más poblada del país, ha habido un seguimiento puntual de las iniciativas federales, pero también iniciativas propias para la legislación local en que se atienden los más diversos aspectos relacionados con las necesidades de la población femenina en materia

educativa, de equidad de género e igualdad de oportunidades, capacitación, así como desarrollo de capacidades, impulso al empoderamiento económico y protección de los derechos humanos.

6. Las tareas emprendidas por el Instituto de Administración Pública del Estado de México

La educación es un factor indispensable para que las mujeres puedan tener un mejor acceso a la participación activa en la vida pública, pues no sólo es el conocimiento que posean sobre sus derechos elementales, sino la capacidad que les permita potencializar su desarrollo en todos los ámbitos de los que forman parte.

Por ello, en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., que actualmente tengo el honor de presidir, no solamente nos preocupamos por alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sino que nos ocupamos para garantizar que las mexiquenses se capaciten y profesionalicen dentro de la Administración Pública y la política con los más altos estándares de calidad, para que más mujeres tengan las posibilidades de desempeñar de la mejor manera las actividades que forman parte de sus tareas como servidoras públicas.

Este año, el IAPEM creó el Centro para el Desarrollo Gubernamental de la Mujer (pionero en su tipo) y ha echado a andar, de la mano de la Senadora de la República por la LXII Legislatura, la mexiquense María Elena Barrera Tapia, el Diplomado “Mujer en la Política y el Gobierno”, cuyo objetivo consiste en desarrollar y fortalecer las competencias de las mujeres mexiquenses, para mejorar su comprensión del ámbito político y electoral, así como su potencial desempeño en el sector público.

Este Diplomado, que hemos iniciado satisfactoriamente la última semana de agosto de 2014, abarca el análisis teórico de las circunstancias y perspectivas del sistema político nacional, estatal y municipal mexicano, así como de las reformas electorales y la participación de las mujeres; pero se complementa con talleres para el desarrollo de habilidades políticas y de competencias personales.

Actualmente contamos con siete sedes distribuidas en los municipios estratégicos del Estado de México (que tiene un total de 125 municipios), que son: Toluca (capital del estado), Atlacomulco, Tlalnepantla, Ecatepec, Amecameca, Ixtlahuaca y Chalco, y contamos con un total de 12 grupos con 300 mujeres inscritas; estamos por abrir otros grupos en Naucalpan, Metepec (a petición de sus presidentes municipales), Teotihuacán y Texcoco.

Nuestro compromiso nos exige que brindemos todas las herramientas que la experiencia de más de cuarenta años le han otorgado al IAPEM, a todas las mujeres que ocupan y están interesadas en ocupar cargos públicos, para que cada vez un mayor número de mujeres capacitadas comiencen a integrarse como dirigentes de las presidencias municipales, las diputaciones, las senadurías, las gubernaturas y secretarías de Estado, que no sean únicamente las de Turismo, Desarrollo Social o Salud (como históricamente se ha presentado en muchos casos de América Latina).

Nuestro interés se centra en que la reforma electoral que entró en vigencia este año, no se quede únicamente en la intención de generar el cambio, sino de mover a México hacia la eficiencia y solidez de las instituciones del Estado. La ley de paridad de género es letra muerta sin educación, porque la paridad no garantiza en sí misma la equidad, ni el correcto funcionamiento de los organismos públicos; es necesaria la capacitación y la profesionalización no sólo de las mujeres, sino de todos aquellos que aspiran a formar parte de los cuadros políticos y de gobierno mexicanos. Nuestro IAPEM lo sabe muy bien, y por eso nos esforzamos en mantener actualizados los cursos, diplomados y certificaciones de los integrantes del servicio público.

Somos un Instituto comprometido, emprendedor, prospectivista y sabedor de que nuestro estado y nuestro país necesitan apoyar, impulsar y crear en sus mujeres y en las infinitas posibilidades que su contribución activa dentro de la política y Administración Pública pueden beneficiar e incidir en todos los ámbitos de la vida pública. Tenemos la certeza de que los años por venir estarán definidos por las acciones que llevamos a cabo en cuestión de equidad de género.

La ley nos da la pauta, nosotros definimos el mejor camino para conquistar el espíritu de las reformas en beneficio de la sociedad mexicana.

Conclusiones

Las mujeres han recorrido un camino largo, tal vez más largo que el de los hombres, pues han tenido que salir de la penumbra de los espacios de confinamiento a la luz y, con ello, a ser visibles.

Todavía realizan tareas que merecen, pero que no tienen aún el reconocimiento social. Es el caso del trabajo no remunerado, por lo general el doméstico, que incluye el cuidado de los hijos, los enfermos y los ancianos. El hecho de que prácticamente la totalidad de las mujeres mexicanas mayores de 14 años participen en el trabajo remunerado, pero sobre todo en el no remunerado, plantea la necesidad de reconocer que la desigualdad, por una parte, pero de manera complementaria

la inequidad en el acceso a oportunidades, lastran el pleno desarrollo de importantes segmentos de la población femenina y su incorporación plena a espacios que de suyo les pertenecen tanto como a los hombres.

La psicoanalista e historiadora del arte Joan Copjec (2006) realiza un interesante ejercicio a partir de la suposición de que la mujer no existe, como lo propuso provocadoramente el también psicoanalista Jacques Lacan, tan polémico siempre. La búsqueda de la investigadora parte de la ética, pero cala en aspectos centrales de toda filosofía, porque indaga en la relación de la mujer consigo misma.

Este aspecto no es superficial, pues de la manera en que las mujeres se autodefinen y tomen las decisiones que más impacten a su vida en sociedad, dependerá en los años por venir el desarrollo de la política sobre la base de que las candidaturas a los puestos de elección popular tendrán que hacerse según el criterio de la paridad.

Aquí es donde la educación jugará su papel en este paso que se está dando y que consistirá en ofrecer a quienes incursionen en la política, pero incluso a quienes ya tienen un camino recorrido en este terreno, a tener a su alcance los mayores y mejores elementos para participar exitosamente en el mundo donde se genera el arte de lo posible y de lo obvio, como querían los filósofos latinos.

Organismos como el Instituto de Administración Pública del Estado de México tienen esta responsabilidad precisamente: ofrecer herramientas teóricas, metodológicas, éticas, tecnológicas y prácticas, a quienes estarán representando en el corto plazo al resto de las mujeres y a la sociedad misma que deposite su confianza en ellas.

Bajo la influencia del politólogo norteamericano Robert Dahl, la teoría de la democracia perfiló el concepto de poliarquía. Giovanni Sartori ha resumido este punto con la siguiente expresión: “la estructura de poder de la democracia es difusa y característicamente poliárquica” (Sartori, 1997).

Si la democracia vista como expresión de una poliarquía resulta en un gobierno de muchos, más que en un gobierno de élites, como se da en la oligarquía, las mujeres tienen a su alcance continuar el perfeccionamiento del sistema político mexicano que le ha apostado a la democracia. La idea es que si la tesis de Dahl es correcta, quienes gobiernen deben ser los mejores, y las mujeres también pueden hacer una gran contribución a este respecto con la tarea de que el proceso iniciado de alcanzar la equidad entre hombres y mujeres espera de ellas, hoy, soluciones novedosas e innovadoras.

En el mundo de la política todo está dicho, pero todo, paradójicamente, está por decirse. A quienes tendrán la oportunidad por parte de los partidos políticos de contender por la preferencia de los electores es menester ofrecerles los instru-

mentos necesarios para desempeñarse de la mejor manera en esas contiendas y luego en el ejercicio del poder; ésta es una tarea tan urgente como importante e inaplazable, por la sencilla razón de que tiene que correr al parejo, y si es posible adelantarse aunque sea por poco, a la aplicación de la reforma política. Si bien la experiencia es un conocimiento que tiene alcances y trayectorias personales, lo que hace que sea difícil de compartir, aprender a aprovechar la experiencia sí es factible como ejercicio colectivo en espacios idóneos para la capacitación, como lo es el IAPEM. No en balde en México es muy frecuente el refrán que dice: “nadie experimenta en cabeza ajena”, pero también es válida la reflexión del Aldous Huxley, el famoso escritor inglés: “la experiencia no es lo que nos sucede, sino lo que hacemos con lo que nos sucede”.

México ha abierto las puertas que estuvieron cerradas durante dos décadas en espera de que los cambios legislativos expandan el horizonte de oportunidades para hombres y mujeres por igual, pero no se trata de asumir, como dice María Teresa Garduño “el compromiso por la equidad sólo para mejorar la imagen política a causa de la mediatización del tema, ahí la importancia de su institucionalización”.

La reforma política, con la incorporación del principio de paridad en la asignación de candidaturas a mujeres y hombres, tiene posibilidades insospechadas, pero reclama que los partidos políticos afinen sus procesos de selección para presentar ante el electorado efectivamente a las y los mejores de entre sus filas.

Es sólo el inicio de una nueva etapa en el camino, pero hay motivos más que sobrados para tener un optimismo razonado en que México podrá compartir más y mejor con el resto del mundo gracias a su población toda, pero en especial, en breve, a sus mujeres.

Fuentes

- Bareiro L. y C. Echaurren (1998), *Las recién llegadas: mujer y participación política*, Paraguay, Centro de Documentación y Estudios (C.D.E.).
- Barrios Dávalos, V. (2014), “Las políticas de género en la política mexiquense”, en *Prospectiva y Administración Pública. Primer Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses*, Chalco, Estado de México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 20 de agosto.
- Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2013), *Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2014*, en línea: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2013/septiembre/cefp0152013.pdf>. Consultado el 9 de septiembre, 2014.

- Copjec, Joan (2006), *Imaginemos que la mujer no existe*, México, FCE.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012*, en línea: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Partel.pdf. Consultado el 11 de septiembre, 2014.
- Denman, C., P. Aranda y E. Cornejo (1999), “Magdalena de León: poder y empoderamiento de las mujeres”, en *Región y Sociedad*, vol. XI (18), 190.
- Formichella, M. M. (2011), “Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen”, en *Revista Educación* (35).
- Freidenberg, F. y M. Caminotti (2014), *Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación de las mujeres en Argentina y México*. Recuperado el 3 de septiembre, 2014, de Select Works: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1103&context=flavia_freidenberg&seiredir=1&referer=http%3A%2F%2Fsearch.yahoo.com%2Fsearch%3Ffei%3Dutf8%26fr%3Daapl%26p%3Dfederalismo%2Belector%2C%2Bfortaleza%2Bde%2Bblas%2Bcuotas%2Bde%2Bg%25C3%25A9nero%2Bflavia%2Bfreidenberg#search=%22federalismo%20electoral%2C%20fortaleza%20de%20las%20cuotas%20de%20género%20flavia%20freidenberg%22
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (24 de junio, 2014), en línea: http://www.ieem.org.mx/pdf/sep/Gaceta_Edomex240614.pdf
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (28 de junio, 2014), en línea: http://www.ieem.org.mx/pdf/sep/Gaceta_Edomex28062014.pdf
- Garduño Suárez, M. T. (20 de agosto de 2014), “Igualdad y poder: hacia la institucionalización de la equidad de género”, en *Prospectiva y Administración Pública* (I. d. México, Recopilador) Chalco, Estado de México, México.
- INE (2014), *Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral*, en línea: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/. Consultado el 1 de septiembre, 2014.
- INEGI (2014), *Mujeres y hombres en México 2013*, en línea: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2013/Myh_2013.pdf. Consultado el 10 de septiembre, 2014.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2014), *Sistema de Indicadores de Género*, en línea: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=2&IDTema=2&pag=1. Consultado el 1 de septiembre, 2014.
- Instituto Griselda Álvarez A.C.* (s.f.), recuperado el 8 de septiembre de 2014, de <http://www.griseldaalvarez.org/>
- Lamas, M. (s.f.), *El género es Cultura*, recuperado el 9 de septiembre de 2014, de Euroamericano, Campus de Cooperación Cultural: http://www.oei.es/euroamericano/ponencias_derechos_genero.php
- León, M. (2001), “El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género”, en *La ventana*. Recuperado el 9 de septiembre de 2014, de: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana13/ventana13-4.pdf>

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2014), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>. Consultada el 10 de septiembre, 2014.
- Ley General de Partidos Políticos* (2014), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Sartori, Giovanni (1997), *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen.
- Mora Rodríguez, F. (2002), *Mujer y representación política: la paridad en los sistemas electorales* (R. P. Sociológica, ed.). Recuperado el 2 de septiembre, 2014, de ResearchGate: http://www.researchgate.net/publication/28181841_Mujer_y_representacin_politica_la_paridad_en_los_sistemas_electorales
- Peña Molina, B. (15 de junio de 2014), “Paridad de género en México: anverso y reverso”, en *Con distintos acentos investigación y reflexión sobre América Latina*. Recuperado el 10 de septiembre, 2014, <http://www.condistintosacentos.com/paridad-de-genero-en-mexico-anverso-y-reverso/>
- Pizano, P. (7 de octubre de 2013), *Equidad de género*, recuperado el 2 de septiembre de 2014, de Suite 101: http://suite101.net/article/equidad-de-genero-a12157#.VA_ItUuOWsY
- Requena, M. (1997), “Focalizando la equidad”, en *Cuadernos Médicos Sociales*, xxxviii (1), 4.
- Scott, J. (1990), *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. Recuperado el 9 de septiembre, 2014, de [http://www.iupuebla.com/tabasco/Maestrias/M_E_GENERO/MA_EGENERO/olamendi/EL%20GENERO%20UNA%20CATEGORIA%20UTIL%20PARA%20EL%20ANALISIS%20HISTORICO\[1\].pdf](http://www.iupuebla.com/tabasco/Maestrias/M_E_GENERO/MA_EGENERO/olamendi/EL%20GENERO%20UNA%20CATEGORIA%20UTIL%20PARA%20EL%20ANALISIS%20HISTORICO[1].pdf)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal (9 de abril de 2009), *Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 Para la Igualdad Laboral entre Hombres y Mujeres*, México.
- Sen, G. (1997), *El empoderamiento como un enfoque a la pobreza*. Recuperado el 9 de septiembre, 2014, Desarrollo Económico Local.
- Veloz Sandoval, A. (abril de 2014), *Las mujeres en la Reforma Política Electoral de 2014*. Recuperado el 2 de septiembre, 2014, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc230/Ana_Laura_Veloz.pdf

El desarrollo administrativo en el Gobierno Municipal Mexicano

*José Juan Sánchez González**

Resumen

El tema es abordado mediante una ubicación sucinta del concepto desarrollo económico, para después vincularlo con el de desarrollo administrativo. En particular, con la llamada Administración Pública para el Desarrollo Integral, una categoría utilizada en el marco de las teorías desarrollistas en las que se destacaba el papel de la Administración Pública como motor de cambio en la modernización económica. A partir de la caracterización del desarrollo administrativo –tradicional y moderno– se describen algunos rasgos del desarrollo tradicional en los gobiernos locales mexicanos. Por último, se justifica la profesionalización de los servidores públicos locales como una alternativa para mejorar el desarrollo administrativo en los gobiernos locales mexicanos.

Palabras clave

Desarrollo económico, desarrollo administrativo, gobierno local, profesionalización.

Abstract

The issue is addressed through a concise location of economic development concept, then link it with management development, in particular the so-called public administration for the overall development. A category used in the context of developmental theories in which the role of public administration stood out as the engine of change in economic modernization. From characterization –traditional modern– administrative development and some features of traditional development in Mexican local governments are described. Finally, the professionalization of local public servants as an alternative to improve the administrative development in Mexican local governments.

Key words

Economic development, management development, local government, professionalization.

* Doctor en Administración Pública, Centro Universitario UAEM, Zumpango. Experto en Teoría de la Administración Pública y Administración Pública mexicana. cameralista@hotmail.com.

Introducción

El gobierno municipal contribuye al desarrollo económico local mediante la implementación de políticas públicas para generar inversión, empleo y productividad. En el desarrollo administrativo, la instancia municipal tiene la enorme responsabilidad de prestar bienes y servicios públicos de calidad, oportunos y que correspondan con las expectativas de los ciudadanos. El desarrollo administrativo local se caracteriza por ser un proceso dinámico, ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral. No sólo busca adaptar las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que adapta el quehacer que la Administración Pública local promueve al entorno complejo en que se desenvuelve.

En general, se estima que el gobierno municipal debe cumplir seis funciones básicas: la promoción de un desarrollo económico sustentable; el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales; la preservación de la identidad cultural y étnica; la conservación del patrimonio histórico; el suministro de los servicios públicos básicos; la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, para ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local (Ziccardi, 2003: 334). Entre estas funciones, las tareas administrativas son relevantes para que la instancia local cumpla con los requerimientos y expectativas ciudadanas.

En el caso de México, los gobiernos locales –municipios– han tenido dos grandes reformas institucionales durante el siglo xx. La primera reforma (1983) al Artículo 115 constitucional, relativo al municipio, sus competencias y facultades, permitió incrementar sus atribuciones y herramientas a los gobiernos locales. Se reserva todo el contenido del artículo para regir la vida municipal, pasando lo relativo al régimen interno de las entidades federativas al Artículo 116; además, genera mayores posibilidades de acción local y la posibilidad de recaudar los impuestos relacionados a la propiedad, destacándose el predial. La segunda reforma (1999) corresponde a modificaciones en ese mismo artículo, por la cual el municipio se convierte en forma de gobierno. Se le otorga autonomía al municipio al afirmar que el “gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (Moreno, 2009: 31), además de sustituir el término de administrar por el de gobernar. Con esta reforma se revitaliza la vida municipal debido a que reconoce finalmente el carácter de gobierno al municipio, crea mejores condiciones para que el tercer orden de gobierno esté en mayores posibilidades de construir su destino conjuntamente con la comunidad de su entorno.

En ambas reformas constitucionales se ampliaron las facultades y atributos institucionales de los gobiernos locales mexicanos, por lo que el desarrollo administrativo pasó de una modalidad tradicional a una forma moderna, por la que los gobiernos locales lograron mayores atribuciones y competencias, pero no se acompañaron a estas transformaciones de las capacidades políticas y administrativas necesarias para sentar las bases de un mayor nivel de profesionalización de los funcionarios locales. Por ello haría falta una tercera generación de reformas al Artículo 115 constitucional. Comenzando con la reforma política en la que se incluya la reelección de los presidentes por un segundo periodo de tres años; para seguir con la reforma administrativa con una adición al referido artículo, en el que se establezca la obligatoriedad de la profesionalización en los gobiernos locales. Posteriormente se puede elaborar la ley de profesionalización de los funcionarios municipales, y que al mismo tiempo incluya la creación de un órgano regulador en la materia para asegurar la formación, capacitación y desarrollo profesional de los funcionarios locales a todo lo largo del país.

En forma específica, este capítulo pretende responder a una pregunta central: ¿cómo ha sido el desarrollo administrativo local mexicano? Para intentar responder a este cuestionamiento, se propone abordarlo en cuatro apartados. Primero, mediante una breve ubicación del concepto desarrollo económico, para después vincularlo con el de desarrollo administrativo, en particular con el concepto de Administración Pública para el Desarrollo Integral. Segundo, a partir de una caracterización del desarrollo administrativo –tradicional y moderno–, se explora las características del desarrollo tradicional en los gobiernos locales mexicanos. Tercero, se describen posteriormente las características del desarrollo moderno en los gobiernos locales mexicanos. Por último, se justifica la profesionalización de los servidores públicos locales como una alternativa para mejorar el desarrollo administrativo en los gobiernos locales mexicanos. Al final del mismo, se destacan algunas ideas centrales que pueden considerarse como conclusiones.

I. Desarrollo económico y desarrollo administrativo

En el siglo xx, en América Latina surgió el enfoque de la Administración Pública para el Desarrollo Integral, como una estrategia escalonada, por etapas, pero el ascenso puede realizarse en particulares circunstancias, ganando o brincando pasos para alcanzar el desarrollo. La Administración Pública para el Desarrollo Integral fue definida

como el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; de sistemas y estructuras institucionalizadas que facilitan la transformación y el progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país (Jiménez, 1975: 14).

La Administración Pública para el Desarrollo Integral implicaba varios factores: desarrollo educativo, desarrollo político, desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo moral y desarrollo administrativo. Este último está relacionado con el papel de la Administración Pública como agente de cambio, proveedora de bienes y servicios públicos, así como ejecutora de las políticas públicas en el nivel local. La administración pública local se convierte en un elemento central para lograr que todos los desarrollos –educativo, político, económico, moral y administrativo– puedan llevarse a cabo, de tal forma que su alineación estratégica cumpla con las metas establecidas de forma complementaria, coordinada y de manera incremental.

La discusión sobre el concepto de desarrollo y las formas de medirlo ha generado una rica y diversa tradición de propuestas y enfoques, entre los que se pueden destacar dos grandes corrientes correspondientes a dos etapas de la discusión (Martínez, Flamand y Hernández, 2008: 148). La primera se refiere sobre todo al crecimiento económico (aspectos cuantitativos de generación de riqueza y renta en el corto plazo) y la segunda, con una visión más amplia, considera la calidad y las condiciones de vida, además de las necesidades satisfechas. Esta segunda corriente es la que se identifica con los estudios sobre desarrollo, la cual se ha consolidado en los últimos años al demostrarse que el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para mejorar las condiciones de una comunidad, es decir, elevar su desarrollo.

Tanto la visión de desarrollo endógeno como la de desarrollo humano permiten incorporar a la discusión dos aspectos fundamentales, que son la organización y la sustentabilidad (Martínez, Flamand y Hernández, 2008: 148). Los aspectos de organización retoman las relaciones e interacciones que existen entre los actores del sistema cuyo desarrollo se quiere analizar y, por lo tanto, incluyen desde el funcionamiento del sector productivo hasta el de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil. Mientras que la sostenibilidad se incorpora de forma tal que trasciende la visión acotada al uso racional y renovable de los recursos naturales y se concibe como una visión integral de evolución de un sistema socioeconómico.

En términos generales, el paradigma de desarrollo endógeno es una de las propuestas de la teoría territorial del desarrollo que surge como confluencia de

una corriente teórica, orientada a vincular el desarrollo con la acción pública para mejorar áreas rezagadas. La propuesta se articula en torno a tres grandes ejes: el concepto de desarrollo, los mecanismos que lo favorecen y las formas eficaces de acción de los actores económicos y sociales.

El objetivo del desarrollo endógeno es alcanzar el bienestar económico, social y cultural de la comunidad en su conjunto con la participación activa de la población en el proyecto de desarrollo de su territorio. Además de la generación de riqueza, el desarrollo endógeno incorpora un componente de resolución de problemas y desequilibrios sociales para mantener la cooperación, lo que permite el avance del sistema territorial en su conjunto. Es importante destacar el “factor sociocultural”, ya que las forma de organización y cultura, incluyendo las instituciones políticas y gubernamentales, que se plasman en un modelo de sociedad determinan las opciones reales de desarrollo que existen en un territorio (Martínez, Flamand y Hernández, 2008: 150).

En el nivel local, las posibilidades de que se gobierne y se gestione el territorio con una perspectiva regional y de coordinación intermunicipal se confronta a los intensos procesos de competitividad política que protagonizan los partidos políticos. Sin duda,

un signo de avance y consolidación de la democracia es el lograr que las autoridades municipales, independientemente de su pertenencia partidaria, actúen de manera coordinada para lograr mayor desarrollo económico y justicia social en el interior de los estados y regiones a los que pertenecen (Ziccardi, 2003: 338).

Sin embargo, esto no se ha logrado aún.

El desarrollo económico determina y posibilita el desarrollo administrativo. El desarrollo administrativo es un proceso dinámico, ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral. El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que intenta fundamentalmente hacer que la Administración Pública promueva y rijan este cambio. Se trata de lograr que la Administración Pública sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales, a diferencia de la Administración Pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple (Campero, 1982: 17-18).

El desarrollo administrativo está integrado por un ingrediente finalista (teleológico) y otro valorativo (axiológico). En cuanto al elemento finalista (teleológico),

es decir, a su contenido, el desarrollo administrativo centra su acción en un énfasis a las actividades sustantivas del Estado, de modo que no se limita como ha sido tradicional al mejoramiento de las actividades de apoyo a la gestión. Busca afrontar directamente los problemas que afectan a la Administración Pública, mejorando la cantidad y calidad de los servicios, así como los bienes y regulaciones que entrega a la sociedad. El ingrediente teleológico se dirige a la eficiencia de los servicios públicos como mecanismo de prestación de bienes y servicios adecuados.

En su aspecto valorativo (axiológico), la estrategia de desarrollo administrativo se sustenta en un proceso participativo de naturaleza humanista. Se caracteriza por brindar, a quienes nunca fueron considerados antes como protagonistas del cambio administrativo, una oportunidad para poner de relieve los problemas que viven a diario y comprometerse en un programa para solucionarlos. Se trata al mismo tiempo de superar los enfoques estructurales, formalistas y mecanicistas y aplicar nuevos enfoques teórico-aplicativos que mejoren la gestión pública. La participación de los ciudadanos en el propio desarrollo administrativo local garantiza la viabilidad y legitimidad de la gestión pública.

El desarrollo administrativo supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata. El desarrollo administrativo debe ser concebido como un proceso permanente que moviliza a la propia Administración Pública para que cambie y pueda generar un desarrollo administrativo moderno, con órganos eficientes, servidores públicos profesionalizados y procesos administrativos que incorporen valor público a los ciudadanos.

El desarrollo administrativo, en vez de agotarse a medida que se desarrolla, va autososteniéndose mediante la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan la ejecución de los programas gubernamentales. En ese sentido, el desarrollo administrativo brinda soluciones a la problemática administrativa, busca desarrollar las potencialidades y capacidades institucionales, para que sean los mismos organismos quienes se adapten constantemente con arreglos a las orientaciones y directrices estratégicas. El desarrollo administrativo debe propiciar una mejora continua, tanto en los órganos administrativos como en sus procesos y resultados, así como en los mecanismos de participación ciudadana colaborativa.

En suma, el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societarias. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporar a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorrenovación organizacional.

En ese sentido, el desarrollo administrativo debe considerarse como el proceso acumulativo de modernización e institucionalización (Campero, 1982: 19-20). A nivel local, el desarrollo administrativo mexicano tiene sus particularidades bajo dos modalidades: la tradicional y la moderna, que a continuación se describen.

II. Desarrollo administrativo tradicional en el gobierno local mexicano

El municipio es una institución que se ha mantenido vigente durante todas las fases de la evolución política. Se trata de una institución que ha sobrevivido –en el caso de México– a la Conquista, Independencia, a la Reforma, Revolución y la República, y que ha figurado en el ideario de todas las revoluciones (Salazar, 2009: 25). En México, en la actualidad muchos municipios, en tanto ámbitos de gobierno del sistema político federal, juegan ya un papel central en el desarrollo económico y social del país. Los reclamos de un auténtico federalismo más equitativo y por tanto descentralizado se ha acompañado de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con las funciones y responsabilidades de su competencia (Ziccardi, 2003: 330).

Pero no todos los municipios pueden asumir con eficacia las tareas que se le asignan; por el contrario, la gran mayoría no puede hacerlo. Las posibilidades de lograrlo implican una acción gubernamental integrada plenamente a la entidad y a la región a la que pertenecen, así como a la posibilidad de reclutar personal capacitado para cumplir con las funciones de administración y gestión de su territorio. Carecen de una hacienda local sustentable que les permita garantizar una recaudación suficiente para atender las demandas comunitarias. Es decir, se encuentran en una etapa de desarrollo administrativo tradicional.

En México, a diferencia de otros países, existe cierta correlación entre el nivel de desarrollo y el tamaño de los municipios. Esta hipótesis se basa en que los municipios con mayor población tienden a ser urbanos y más desarrollados, mientras que los menos poblados suelen ser municipios rurales con mayores rezagos, desde la cobertura de servicios públicos hasta el desempeño del ayuntamiento (Martínez, Flamand y Hernández, 2008: 162), además de las carencias de presupuestos sustentables. La pertinencia de un municipio a una región, rural, urbana, metropolitana, indígena, fronteriza, es un dato de fundamental importancia para conocer cuál es su vocación económica y su integración en la vida política nacional (Ziccardi, 2003: 330). El entorno económico del municipio tiende a determinar de manera definitiva su desarrollo económico y, por tanto, su desarrollo administrativo público.

En 2005, en México existían 2,439 municipios, de los cuales un 7% tenía más de cincuenta mil habitantes, un 13% entre diez y cincuenta mil, un 19% entre dos mil quinientos y diez mil, y finalmente 61% menos de dos mil quinientos habitantes. Es evidente que se trataba de una realidad de contrastes en los gobiernos locales. Por ejemplo, los municipios más grandes tenían en promedio 1,700 trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tenían en promedio 70 empleados, aunque hay algunos de menos de 20 trabajadores (Cabrero, 2005: 1). En municipios grandes, casi la totalidad tenían un plan de desarrollo municipal, en municipios pequeños menos de una quinta parte. De igual forma, el grado de autonomía de los gobiernos municipales era muy diferente. En municipios grandes, los ingresos propios que generaban impuestos y derechos locales significaban casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal. En cambio, en municipios pequeños sólo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal.

En relación a los contrastes existentes en las capacidades administrativas tradicionales de los gobiernos locales mexicanos (Cabrero, 2005; 6-7), se puede establecer de manera concisa el siguiente diagnóstico de los gobiernos locales mexicanos:

Cuadro 1
Diagnóstico de los gobiernos locales mexicanos

<i>Característica</i>	<i>Descripción</i>
1. La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un débil marco normativo y reglamentario.	En 64% de los municipios no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación; en 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública; en 20% de los municipios no existe un plan de desarrollo municipal.
2. Sistemas administrativos obsoletos en los municipios.	En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; casi la mitad de los municipios del país reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%; en 65% de los municipios no hay un área de administración de personal; una gran mayoría de municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de los presupuestado; en 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas sustantivas.
3. Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.	18% de los presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en algún campo profesional; la mitad de los presidentes municipales no tenían experiencia previa en administración pública; los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tiene menos de un año en el puesto; 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto. La mitad de los funcionarios locales de primer nivel no tenían experiencia previa en la administración municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cabrero (2005).

Resulta evidente que a partir de estos datos, se puede afirmar que hay rezagos importantes en el desarrollo administrativo de la mayoría de los municipios mexicanos. Sin embargo, en los municipios urbanos más grandes estas capacidades se han desarrollado de forma considerable en los últimos años. No obstante, los presidentes municipales, así como los funcionarios locales no tienen la formación y el perfil del puesto requerido, ya que la mayoría tendrá la experiencia en el ejercicio profesional y su preparación profesional será por debajo de lo deseable.

Para comprender más a fondo el desarrollo administrativo tradicional en el ámbito local, existen al menos cinco capacidades institucionales en instancias subnacionales (Cabrero, 2004: 755, 757), que también pueden aplicarse al desarrollo administrativo local. Una de ellas es el intercambio horizontal de información, el cual puede ser un factor importante a través, por ejemplo, de las comisiones intergubernamentales o de las asociaciones de gobiernos locales. Hay evidencia suficiente de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional ante la observación de las mejores prácticas.

Al igual que en el caso de los estados, en el nivel municipal, el intercambio de experiencias ha sido escaso. Sin embargo, la intensidad de dicho intercambio se ha manifestado con mayor vigor que en el espacio de los gobiernos estatales. En el nivel local, las tres principales asociaciones de municipios mexicanos han impulsado en los últimos años reuniones diversas de intercambio de experiencias de gobierno, de técnicas administrativas y de gestión entre sus agremiados. Por otra parte, algunas instituciones han iniciado la organización de certámenes, reconocimientos o procesos de certificación, que han animado a la interconexión entre gobiernos locales del país (Cabrero, 2004: 762, 763).

Otro factor de fortalecimiento institucional es la intensidad democrática en la acción pública local. La evidencia empírica demuestra que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano, la presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional. En el contexto de la alternancia política mexicana, en el espacio municipal es donde se ejerce mayor presión desde la ciudadanía para la rendición de cuentas. Cada vez más se ven surgir cabildos abiertos, consejos ciudadanos, comités de colonos, contralorías sociales, fideicomisos de obra o programas de presupuesto participativo, en el entorno nacional. Si bien la calidad de la información sobre el manejo financiero todavía es insuficiente, al menos se produce con mayor frecuencia y se pone a disposición de la ciudadanía incluso, en ocasiones, a través de sistemas de gobierno electrónico.

(...) este nivel de gobierno representa el mosaico nacional de capacidades institucionales de gobierno. Los sistemas de rendición de cuentas más avanzada y confiable se pueden encontrar en este nivel de gobierno, pero al mismo tiempo los casos de menor transparencia e incapacidad administrativa también los encontramos en municipios del país (Cabrero, 2004: 63).

Un tercer factor es el marco regulatorio de las instituciones presupuestales que pueden hacer la diferencia entre avances y retrocesos en un proceso de descentralización fiscal. Los países de América Latina no han prestado atención suficiente al fortalecimiento de la capacidad institucional en el marco presupuestal. Para Cabrero (2004), es necesario reconocer la dificultad de que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar instituciones presupuestales al mismo ritmo que se avanza en la descentralización en general. Este problema es difícil de resolver en la implementación de la descentralización fiscal. Mediante la Encuesta INDESOL-INEGI del año 2000, se puede constatar que a nivel local, la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizaban por un débil marco normativo y reglamentario (Cabrero, 2004: 764). Algunos datos lo demuestran:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.
- En casi 80% de los municipios no se cuenta con un reglamento para la planeación.
- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial; en el año de 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales estaban actualizados.

Estos datos nos muestran nuevamente las debilidades institucionales y la gran diversidad de situaciones que se dan en el conjunto municipal mexicano. Cabe señalar que buena parte de la debilidad de este marco regulatorio proviene de rezagos en el trabajo legislativo de los congresos locales. El nivel municipal depende en gran medida de los congresos locales para ser más ambicioso en materia de regulación financiera local.

Un cuarto factor institucional determinante son las estructuras organizativas emergentes que surgen en los gobiernos subnacionales con el propósito de atención de nuevas responsabilidades de política pública. En ciertos casos, el acondicionamiento administrativo del gobierno subnacional da lugar a nuevos diseños organizacionales, tramos de control más claros y eficientes, redimensionamiento de departamentos, una mayor orientación a resultados y la adopción a sistemas de planeación y control presupuestal modernos con una incorporación de tecnologías de la información que faciliten las nuevas tareas. Algunos datos de la encuesta INDESOL-INEGI 2000 ofrecían un panorama general de las capacidades administrativas municipales:

- En 60% de los municipios del país no existía una área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existía una sola computadora para tareas administrativas.

En suma, se ha incrementado el número de municipios con áreas administrativas relacionadas con el manejo de la hacienda local; destaca el incremento de áreas responsables de promover la capacitación y desarrollo de funcionarios y empleados municipales. Sin embargo, queda claro que la mayoría de los municipios del país todavía no tienen formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el cuidado y manejo racional de la hacienda local (Cabrero, 2004: 63). Todo ello contribuye a un desarrollo administrativo local tradicional que no cuenta con las nuevas herramientas obtenidas de las mejores prácticas para sentar las bases de mejores estructuras, procedimientos y tecnologías aplicadas.

Finalmente, cabe mencionar el perfil profesional de los funcionarios como otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales y locales. De manera particular, este aspecto es importante para el caso mexicano, debido a que no existe una carrera administrativa en los ámbitos subnacionales y locales, las diferencias en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e incluso entre dependencias dentro de cada administración estatal o local (Cabrero, 2004: 757).

En lo particular, se pueden analizar los perfiles tanto de presidentes municipales como de funcionarios responsables de áreas relacionadas con el manejo de

los recursos financieros. En relación a los presidentes municipales, es interesante observar la proporción que se sigue presentando de alcaldes provenientes del sector privado (56% en 1995 y 51% en 2000). Este aspecto tiene un impacto en la visión sobre la actividad financiera de la administración municipal. Esta tendencia es más intensa en municipios rurales (66%) que en municipios metropolitanos (27%). Por otra parte, en los municipios más grandes es donde algunos alcaldes suelen provenir de la misma administración municipal (27%), mientras que en municipios pequeños este itinerario es prácticamente inexistente (Cabrero, 2004: 758).

La formación profesional de responsables de áreas relacionadas con el manejo de recursos financieros varía también de manera significativa por tipo de municipio. En el caso de municipios metropolitanos, la totalidad de responsables tiene nivel universitario, en contraste con los municipios rurales, donde dichos puestos están ocupados por personal con nivel primaria y secundaria. La profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio; en los municipios grandes, 36% de funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo 9% de los funcionarios se encuentran en esta situación.

A partir de estas cinco capacidades institucionales, se puede profundizar más en el ámbito del desarrollo administrativo tradicional local mexicano. De acuerdo a lo enumerado, se puede afirmar que claramente hay rezagos importantes en el desarrollo administrativo local que confirma la carencia de capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos y sus funcionarios locales.

Debe destacarse que en el ámbito municipal es donde se inauguraron y se da con más frecuencia la alternancia entre partidos políticos. Sin embargo, no se advierten progresos en relación con otorgar mayores espacios de decisión a las mujeres, a los jóvenes o a los indígenas. Es decir, el pluralismo político y la alternancia entre partidos políticos controlando ejecutivos locales, no se corresponde con un mayor pluralismo social (Ziccardi, 2003: 341). Otro rasgo más del desarrollo administrativo tradicional en el nivel local.

El desarrollo administrativo tradicional en los gobiernos locales, a pesar de sus facultades, los derechos y la profesionalización de los servidores públicos, ha tenido un magro desenvolvimiento. Hasta la actualidad ha privado el sistema de botín político, compadrazgo, amiguismo o capricho, en lugar del mérito. La sindicalización es embrionaria, como lo es también la contratación colectiva y la definición de los requerimientos para desempeñar los distintos cargos y empleos en sus administraciones. El cambio de servidores públicos locales abarca todos los niveles, sin respetar las disposiciones jurídicas garantes de la estabilidad y de la competencia de quienes laboran en los gobiernos locales. Hasta hoy lo que ha

privado: es la lealtad personal y no la institucional; el pago de favores y no del eficaz desempeño; el aprovechar la oportunidad de mejorar su situación económica personal y no la de los habitantes del gobierno local; el otorgar dádivas y prebendas a los amigos o a los poderosos y no la satisfacción de los intereses generales; el pagar salarios oficiales y exigir requisitos menores a los existentes en el mercado y no los correspondientes a la función desempeñada.

III. Desarrollo administrativo moderno en el gobierno local mexicano

La revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como el ámbito más próximo a la ciudadanía y, por tanto, el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social (Ziccardi, 2003: 330). En los últimos años ha crecido el papel de los gobiernos locales en la construcción y puesta en marcha de alternativas de desarrollo. El reconocimiento del municipio como nivel de gobierno lo coloca a las puertas de nuevos compromisos que no podrá cubrir de no contar con funcionarios capaces, preparados y capacitados en la administración local, así como instituciones y organizaciones que permitan la continuidad de programas bajo ópticas integrales de desarrollo (García y Rivera, 2008; 115). La formación y la actualización de los servidores públicos locales mejorarían la profesionalización de los gobiernos locales y la gobernanza local.

Según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios locales creció de 336,414 a 478,010, es decir, tuvo un incremento del 30% del personal de los gobiernos locales (Olivos, 2003; 4). Este aumento de servidores locales es un signo evidente de que en los gobiernos locales mexicanos han empleado a mayor personal ante los requerimientos de más administración local. Por todo ello, es importante la profesionalización de los servidores públicos locales, para superar las deficiencias notables en los perfiles del funcionario local, además de disminuir la alta rotación de personal existente (García y Rivera, 2008; 133-137). Por rubros como la diversidad de géneros, grado de estudios, procedencia de funcionarios, rotación de personal y el papel de las unidades de personal, los datos con los funcionarios locales muestran el desarrollo administrativo moderno en el nivel local mexicano:

1. *Diversidad de géneros*. La presencia femenina en puestos de mando medio o superior de los gobiernos locales no alcanza para ninguno de los puestos señalados más de un 28%, en la unidad de promoción de la participación

- social. En la unidad de personal, el porcentaje es de 22%; sin embargo, dicha unidad únicamente se encuentra en una cantidad menor de municipios (25%). Por ello se puede afirmar que los puestos claves de la administración local siguen siendo ocupados por el sexo masculino y no hay equidad de género.
2. *Grado de estudios.* Si se toma en cuenta como parámetro cinco o más funcionarios con estudios universitarios incompletos o terminados, sólo la cuarta parte de los municipios cumple esta condición. Es decir, alrededor de 25% de los municipios tiene cinco o más funcionarios a cargo de sus áreas administrativas críticas. Al aplicar el criterio de urbanización con el de profesionalización, los resultados son que de 567 casos reportados bajo este criterio, sólo 29 se ubican en poblaciones de hasta 10 mil habitantes. Poblaciones de 10 mil habitantes o más contienen el resto de los municipios con cinco o más funcionarios con estudios universitarios. Al parecer, los municipios medios o grandes toman más en consideración el grado universitario como criterio de designación de funcionarios locales.
 3. *Procedencia de funcionarios.* Al interior de los gobiernos locales mexicanos existen tres grupos: 1. municipios donde la extracción de sus funcionarios es netamente del sector público; 2. municipios que tienen mezcla sector público-sector privado; 3. municipios donde los equipos de trabajo provienen exclusivamente del sector privado. A nivel nacional, la proporción es de uno a uno entre funcionarios provenientes del sector público y privado. Sin embargo, hay entidades federativas como Quintana Roo, cuyos municipios en promedio no reclutan a miembros del sector privado. Existen contrastes: en 19 casos de municipios cuyos mandos medios y superiores surgen totalmente del sector privado, contra 21 que provienen en su totalidad del sector público.
 4. *Altas tasas de rotación de personal.* La Encuesta muestra que en los gobiernos locales en México usan la “designación política” como sistema de administración de personal, y más alarmante, que dichos funcionarios no repiten en el puesto. Los datos empíricos muestran que sólo 59 municipios tienen cinco o más funcionarios con más de dos periodos de tres años de gestión. De estos funcionarios, los de mayor permanencia en el puesto son: los secretarios del ayuntamiento, los tesoreros, los encargados de servicios públicos y de seguridad pública. Las áreas críticas de la gestión son las que han mantenido a sus funcionarios. Puede decirse también que la permanencia en el puesto tiene una estrecha relación con la permanencia del partido gobernante. En suma, el 90% de los municipios mexicanos empiezan de cero,

sus actividades de gestión cada tres años, con mandos medios y superiores totalmente nuevos. La curva de aprendizaje es muy alta y la experiencia se pierde con la alta rotación de personal. Al tener estas tasas de rotación, los gobiernos locales pierden experiencia y continuidad constantemente. Si se añade el poco espacio de tiempo para la gestión municipal –tres años–, la pérdida es doble.

5. *Papel de las unidades de personal.* Desafortunadamente, en los municipios mexicanos no existe la unidad de personal. Sólo un 30% de los gobiernos locales la tienen contemplada en su estructura organizacional. Más preocupantes es que de las cuatro funciones básicas del personal, únicamente se desarrollan integralmente en 239 municipios. En la práctica común para determinados puestos, es el Cabildo en conjunto quien ejecuta la selección de funcionarios, el resultado es que sigue siendo una “designación política” de funcionarios. El sistema meritocrático está muy lejos de realizarse en los gobiernos locales mexicanos.
6. *Complejidad administrativa de los municipios mexicanos.* Para los autores García y Rivera (2008; 137), su hipótesis es que a mayor número de población, mayor es la necesidad de cubrir áreas tradicionales y nuevas de gestión; es decir, a medida que los gobiernos locales crecen sus campos de acción, se incrementan y por tanto requieren de un mayor nivel de profesionalización. Esta hipótesis de complejidad en relación al número de habitantes se cumple en 764 casos. Estos municipios con 10 mil o más habitantes de población, concentran el 80% del nivel de complejidad administrativa. Mientras que de 367 casos de baja complejidad, 305 corresponden a municipios de alta o muy alta marginación con 280 con poblaciones menores a 10 mil habitantes. Así, se puede afirmar que el nivel de población sí determina las características que adopta el gobierno local.

El desarrollo administrativo moderno en el nivel local ha iniciado un proceso complejo de integración de nuevos perfiles que suponen que las variables referidas –diversidad de géneros, grado de estudios, procedencia de funcionarios, rotación de personal y unidades de personal– impactarán en los procesos, procedimientos y quehacer de los servidores públicos locales.

No obstante, los gobiernos locales presentan una actuación institucional rezagada para llevar a cabo la profesionalización, ante las insuficiencias de recursos públicos, administrativos y legales. La profesionalización de los gobiernos locales puede contribuir a mejorar la atención de los asuntos públicos comunitarios

(Olivos, 2003; 1), coadyuvar en la transparencia y rendición de cuentas locales, aminorar la corrupción y propiciar una mejor vida democrática local. El proceso del desarrollo administrativo tradicional al desarrollo administrativo moderno en el nivel local mexicano, tiene como condición la carrera administrativa municipal y la eliminación del sistema de botín como forma social de dominación.

IV. ¿Cómo mejorar el desarrollo administrativo de los gobiernos locales mexicanos?

La sola posibilidad de establecer el Servicio Civil en la administración municipal, genera posiciones a favor y en contra, según se resalten las ventajas y desventajas de esta medida. No obstante, “casi nadie se opondría a elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y a reconocer sus méritos en el desempeño de sus responsabilidades” (Consuelo, 1993; 23). Lo que también es impostergable es el inicio de un esfuerzo sistemático, aunque gradual y selectivo, para avanzar en el mejoramiento de la administración y condiciones laborales del personal público local (Sánchez, 2009: 118).

Los gobiernos locales mexicanos, como se mostró en el apartado anterior, muestran la tendencia al crecimiento de mayores funciones, capacidades y recursos, pero al mismo tiempo mayores requerimientos de formación, actualización y profesionalización de los servidores públicos locales. La carrera administrativa local permitiría a funcionarios municipales contar con estabilidad, permanencia, capacitación y evaluación del desempeño continuo en los gobiernos locales. Incluso, antes de crear el servicio civil local, un primer paso sería conformar la carrera administrativa local con un mayor grado de formación, actualización y profesionalización en los gobiernos locales, para después institucionalizar el servicio civil local.

La formación para la carrera administrativa estaría determinada por un programa académico. En México, se ha dado un pronunciamiento por la creación de una escuela de formación profesional del servicio público dependiente del Estado. Se pone como ejemplo la Escuela Nacional de Administración de Francia. Uno de los argumentos es que sea el Estado mismo el que forme a sus servidores públicos y que México ha estado al margen de esa tendencia en perjuicio del servicio público (Guerrero, 1998: 111). La escuela de formación profesional tendría como misión desarrollar la formación administrativa, la cual debe ser distinguida de la formación universitaria. Se deben identificar los rasgos inherentes a la escuela

profesional de servicio público, ya que en México podría confundirse con la misión de las universidades.

En la administración pública local, por lo general, siempre es necesario un proceso de adiestramiento práctico, que, de manera deseable, sea consciente, dirigido y permanente. Igualmente, es conveniente que dicho adiestramiento sea preliminar a la entrada en funciones (Guerrero, 1998: 70).

En primera instancia, la formación inicial es un requisito previo al ingreso de la función pública mediante la capacitación para las tareas de mayor dificultad o responsabilidad, así como para conseguir una mejor aptitud. Esto significa que el perfeccionamiento es parte de un proceso de formación continua. Los estudios adquiridos por los funcionarios, previo al ingreso en el servicio, no ofrecen toda la preparación que se necesita para desempeñar las funciones administrativas en razón a la especialización de las labores de dirección y control.

En segunda instancia, la Administración Pública entraña la educación recíproca de los servidores públicos dentro del trabajo, con miras a que participen en su programación y actúen coordinadamente en el desarrollo de sus actividades. Los cambios en la Administración Pública responden a nuevas formas de gobernar, nuevas reglas del juego, modificación de las relaciones del Estado, mercado y sociedad que requieren de mayor receptividad. De ello deriva que la Administración Pública debe dar seguimiento a las reformas del Estado, lo que implica transformaciones administrativas en los fines, los medios, la organización del trabajo, las técnicas y las personalidades de los servidores públicos.

La formación y actualización de los servidores de carrera tiene como objeto facilitar su adaptación constante a las tareas que deben cumplir, desarrollar sus capacidades para progresar en la jerarquía y prosperar en la carrera administrativa local. Un aspecto importante en la formación y actualización es el sentido de progreso social dentro de la Administración Pública que supone una participación activa del servidor público, aminora la pasividad, la falta de confianza, disminuye el costo de las operaciones administrativas y fortalece la innovación. Facilita la actualización de los conocimientos y las técnicas de acción del ejercicio público, así como posibilita a los servidores públicos a cambiar de sector de actividad administrativa y sirve para preparar nuevas responsabilidades que coadyuvan al desarrollo de la carrera administrativa.

Hay que destacar que la carrera administrativa es una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad que se debe. Ciertamente, dicha carrera se establece para que el Estado cumpla

con sus fines sociales, pero no por ello debe sustituir su potestad y deberes, sino operar en su provecho. Todo gobierno democrático debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus órganos a la carrera administrativa y tolerar el monopolio de una profesión sobre la misma (Guerrero, 2003; 3).

En este contexto, el servicio profesional en la administración local tendría tres grandes retos (Arellano, 1999; 135-136). El primero es sobre la profesionalización a nivel municipal. La continuidad requiere de un servicio profesional, de un equipo capaz y comprometido para llevar a cabo actividades del municipio. Un servicio profesional que dé seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental. El segundo reto de un servicio profesional es que éste debe evaluar el desempeño de sus miembros, con una perspectiva de premiar el desempeño y no solamente la permanencia o la antigüedad, por lo que se requiere de un sistema de información y de una estructura transparente. El tercer reto es tratar de hacer transparentes los mecanismos para darle legitimidad institucional al Servicio Civil de Carrera municipal. Publicitar el servicio profesional haría posible alejar el sistema de botín por el sistema de mérito.

El servicio público de carrera en la Administración Pública municipal debe contribuir a propiciar que los funcionarios del gobierno local tengan una forma de vida honesta y una mejor remuneración. La implementación de un Servicio Público de Carrera en los gobiernos locales debe establecerse en un ordenamiento jurídico, en una Ley de profesionalización para los gobiernos locales, a través de la cual se finquen los principios, valores, procesos y bases para la adecuada operación de la carrera administrativa pública municipal, con objeto de evitar que sea sólo un instrumento administrativo (Olivos, 2003; 3). Esto daría certeza jurídica al ejercicio del servicio público de carrera municipal en la vida pública local.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a las administraciones locales sin una experiencia o preparación previas, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual, son parte de la realidad nacional (Morales, 2009; 104). Aunque hay quien propone una estrategia de acuerdos graduales para la profesionalización del Servicio Civil de la Administración Pública municipal y las correspondientes acciones para impulsarlo (Olivos, 2003; 7-8). A nuestro parecer, lo que se requiere es: primero, una adición al Artículo 115 constitucional en la que se establezca la necesidad de la profesionalización de los gobiernos locales; segundo, la creación de una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México, con rango constitucional que garantice una

estructura adecuada, perfiles de puestos idóneos, subsistemas de personal aptos, concurso de plazas abierto, la continuidad de la carrera local y, en general, un sistema meritocrático donde sólo estén los mejores y los más capacitados; tercero, la creación de un organismo que propicie y fomente la profesionalización en los gobiernos locales (Sánchez, 2009: 117).

Con esta Ley de profesionalización de los servidores de gobiernos locales se lograría un conjunto de sistemas de selección, ingreso, reclutamiento, capacitación, promoción y evaluación del desempeño, para consolidar un sistema de mérito que mejore la competencia, la eficacia, la oportunidad y la optimización de los recursos públicos. Con el objetivo de lograr conformar una carrera administrativa municipal, que permita contar con funcionarios locales más aptos, con vocación de servicio, permanentemente preparados y alejados de los vaivenes de los cambios “políticos” (Sánchez, 2009: 118). La profesionalización de los servidores locales permitirá un desarrollo administrativo acorde a los requerimientos y expectativas de los ciudadanos.

Conclusiones

El desarrollo económico determina las formas y modalidades del desarrollo administrativo. En un contexto más amplio, la Administración Pública para el Desarrollo Integral supone que los tipos de desarrollo –educativo, económico, social, moral y administrativo– requieren de un aparato gubernamental que transcurra de un perfil tradicional a uno moderno. Es decir, la administración municipal debe y puede adquirir mayores atribuciones, recursos y personal, para que sea congruente con la evolución de las demandas societarias.

Todo tipo de municipios, en sus diferentes condiciones, debe desplegar un enorme esfuerzo por profesionalizar lo más posible las áreas financieras, técnicas y administrativas. Los estudios previos, la experiencia adquirida en el manejo financiero y en la gestión municipal por parte de los responsables de áreas administrativas y financieras, son elementos determinantes del buen desempeño hacendario. La profesionalización de los servidores públicos locales es una condición esencial para que el desarrollo administrativo tradicional pueda transformarse en un desarrollo administrativo moderno en el ámbito local.

El gobierno federal debe invertir recursos importantes para la capacitación y fortalecimiento de funcionarios municipales, y paralelamente debe avanzar en la transferencia de potestades y de recursos a gobiernos locales (Cabrero, 2004: 778,

779). Por su parte, los gobiernos estatales deben asumir como responsabilidad propia y urgente el apoyo a los municipios en este esfuerzo por mejorar capacidades administrativas y profesionalizar a sus funcionarios, llevando a cabo programas diferenciados por tipo de municipios. Cabe mencionar que los congresos locales tienen una enorme responsabilidad, ya que son estas instancias las que deben promover y aprobar sistemas de certificación profesional o servicio civil en el nivel municipal.

En el caso municipal, las diferentes realidades institucionales son todavía más evidentes. No es posible continuar dando un mismo tratamiento al conjunto municipal nacional en lo financiero. Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte, existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma. Los municipios urbanos grandes tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos; los municipios pequeños tienen grandes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias materiales.

El desarrollo administrativo local mexicano ha transitado por las diversas reformas constitucionales del Artículo 115, aunque falta la tercera reforma para profesionalizar el nivel local. En el futuro, es necesario que exista un compromiso real para profesionalizar y después crear la carrera administrativa local que permita mejorar su desempeño institucional.

Fuentes

- Arellano, Gault David (1999), “Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración pública municipal”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cabrero, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, número 3, México, CIDE, segundo semestre.
- Cabrero, Enrique (2005), “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile, en línea, consultado el 26 de mayo, 2014, en: [cdim.esap.edu.co/BancoMedios/documentosPDF/la nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/documentosPDF/la%20nueva%20gerencia%20pública%20y%20los%20procesos%20de%20reforma%20gubernamental.pdf)

- Campero Cárdenas, Gildardo (1982), *La reforma administrativa en América Latina*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Asociación Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública, Praxis 54.
- Consuelo Ferreira, María del Pilar (1993), “Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México”, en Eduardo A. Sandoval Ferrero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, IAPEM.
- García del Castillo, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro (2008), *La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo*, www.indesol.gob.mx/docs/5/5_comunicacion, consultado el 17 de mayo, 2008.
- Guerrero Orozco, Omar (1998), *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Guerrero, Omar (2003), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM.
- Jiménez Castro, Wilburg (1975), *Administración pública para el desarrollo integral*, México, FCE.
- Martínez Pelligrini, Sárach, Laura Flamand y Alberto Hernández (2008), “Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, número 1, México, CIDE.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXI Legislatura.
- Moreno Espinosa, Roberto (2009), *Elementos para el estudio de la Administración Pública estatal en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Olivos Campos, José René (2003), “La profesionalización en los gobiernos municipales en México”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, en línea, consultado el 26 de mayo, 2014, en: unpan1.un.org/introdoc/gropus/public/documents/clad/clad0047443.pdf
- Salazar Medina, Julián (2009), *Elementos básicos de la administración municipal*, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM.
- Sánchez González, José Juan (2009), “Condiciones para profesionalizar los gobiernos locales en México”, en *Revista IAPEM*, núm. 74, Toluca, IAPEM.
- Ziccardi, Alicia (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, número 2, México, CIDE, segundo semestre.

En qué gastan los Municipios Mexiquenses. El caso de los municipios de la Zona Oriente del Estado de México, 1998-2010

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

Resumen

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

Palabras claves

Ramo 33, Gobiernos Municipales, Presupuestos, Gasto Público.

Abstract

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

Key words

Ramo 33, Municipal Governments, Budgets, Public Spending.

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

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México y actualmente Maestrante del programa de posgrado en Gobierno y Asuntos Públicos impartido por el Centro Universitario UAEM, Amecameca; Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS). jorge_epl1@yahoo.com.mx

Introducción

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

En suma, la pluralidad, la diversidad, el dinamismo y la complejidad que ya caracterizan a la sociedad mexicana, plantean un contexto actual y futuro que exige, y lo hará más en perspectiva a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, competencia, competitividad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y una gestión de resultados a toda prueba. En este ambiente nos preguntamos si el municipio está preparado para ello, en un momento en que un alto porcentaje de los municipios están penetrados por el crimen organizado; en donde en la abrumadora mayoría, sus ingresos se canalizan fundamentalmente para gasto corriente y esencialmente a la nómina; en los que el compadrazgo, el amiguismo, el clientelismo y el nepotismo campean a sus anchas; además del proceso de endeudamiento galopante que observan aún municipios considerados desarrollados, como sería el caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Así, es necesario promover el debate para aclararnos la realidad y situación por la que atraviesa el tercer orden de gobierno y administración, a fin de impulsar las acciones que hagan del municipio mexicano uno realmente eficiente, útil a la sociedad y que contribuya a elevar la calidad de vida de la población, además de asumir y aportar elementos consistentes para lograr una República federal donde mayores actores se sumen al referido desarrollo integral.

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

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

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

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

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

Federalismo y Descentralización Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las transferencias federales han dado lugar a que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos hagan poco o ningún esfuerzo por aumentar la recaudación fiscal, pues es más simple esperar a que llegue la época en que se negocia el presupuesto de egresos y gestionar con los diputados un incremento de recursos para sus estados o para sus municipios, según sea el caso. En la Tabla 2 se encuentra el incremento que han tenido los recursos manejados por las entidades federativas de 2007 a 2009.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: CEFP, 2009-B: 29.

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

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

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

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

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

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

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

La descentralización de la Administración Pública en México es un proceso de escasas décadas, iniciado por el presidente Miguel de la Madrid con el fin de redimensionar al aparato estatal y volverlo más eficiente y, en su momento, como una estrategia para administrar la crisis. Dicho proceso consiste, como lo menciona Ricardo Uvalle, en “[...] una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración del Estado la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica Estatal a las demás personas jurídicas públicas” (1995). Se transfirieron funciones y competencias del gobierno federal hacia los entes estatales y en mucha menor medida a los municipales, con

el fin de fortalecer el federalismo mexicano, y es de vital importancia este traspaso de competencias, pues dichos órdenes de gobierno son los más cercanos a la sociedad y por tanto los más conocedores de las necesidades y demandas de la misma. Al tiempo que se le incrementaban las responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, el gobierno nacional se vio en la necesidad de incrementar las transferencias para que éstos pudieran hacerse cargo de ellas.

Para el presente escrito nos hemos planteado como marco de referencia la propuesta realizada por Uri Raich, quien –como ya asentamos más arriba– ha denominado las dos modalidades de efectos de las transferencias como *Pereza Fiscal* y *Vuela Papel*.

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

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

Donde:

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

$$\frac{x}{(X + Y)} - 1$$

A través de la fórmula anterior se generó la Tabla 5 para conocer si durante los 13 años transcurridos desde la creación del Ramo 33 la dependencia fiscal se incrementó o se atenuó. Para una mejor comprensión de los datos manejados, se entenderá que entre mayor dependencia tenga el municipio estudiado, su índice de dependencia fiscal tenderá a acercarse más a -1, representado este último la dependencia total. En tanto, a mayor cercanía a 0, la dependencia será menor, representando este valor la independencia total de las finanzas públicas. Tratando de facilitar el entendimiento de los datos vertidos en la Tabla 5, se retoma el ejemplo de Chalco, cuyo índice de dependencia fiscal en 1998 fue de -0.8, lo cual nos indica que 80 de cada 100 pesos manejados por la administración municipal procedieron de las transferencias y sólo 20 fueron recaudados por la administración local.

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

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

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

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

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

Ecatepec. Para plantear un breve contexto, se trata del municipio más poblado del país y cuenta con el presupuesto más grande de la ZOEM, por lo que al ser una administración pública de grandes dimensiones, se pensaría que su estructura recaudatoria es de las más fuertes y por ende su dependencia de las transferencias intergubernamentales es menor. Sin embargo, al revisar los datos, se observa que comenzó en el año de 1998 con un índice de dependencia fiscal de -0.7, sensiblemente menor al promedio nacional; sin embargo, 12 años después de la implementación del Ramo 33 y por consiguiente del incremento de las transferencias intergubernamentales, la dependencia fiscal se incrementó hasta el -0.8, dando como resultado una menor proporción de los ingresos propios en los presupuestos municipales. En este caso, la reacción provocada por el incremento de las transferencias se consideraría dentro de la tipología de Pereza Fiscal, pues al contrario del municipio de Chalco, la dependencia fiscal se incrementó.

Ixtapaluca. Representa el más claro ejemplo de Pereza Fiscal, ya que de tener una de las menores dependencias fiscales de la ZOEM en 1998, un índice de apenas -0.6, lo elevó hasta el -0.8 en el año 2010, es decir, en sólo 12 años y debido al enorme incremento de las transferencias hacia dicho municipio, después de haber tenido una recaudación local de 40 de cada 100 pesos manejados por la administración local, llegó a recaudar apenas 20 de cada 100. De los municipios de la ZOEM, Ixtapaluca es el que experimentó proporcionalmente el crecimiento más importante en las transferencias (véase Anexo 1); no obstante, la recaudación de impuestos locales no se incrementó al mismo ritmo, por lo que el índice de dependencia fiscal se elevó sensiblemente. De continuar con esta tendencia en los próximos años, igualará el promedio nacional de -0.9.

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

Texcoco. Durante el periodo estudiado mantiene el índice de dependencia fiscal más bajo de los municipios analizados. En el año 1998 reportó un dato de apenas -0.5, lo que representa que 50 de cada 100 pesos que manejó la administración municipal fueron ingresados mediante el sistema de recaudación municipal. Para el año 2010 el índice empeoró pasando a niveles de -0.7, lo que indica que se volvió más dependiente de los recursos provenientes de las transferencias. No obstante, es importante destacar que aun así continúa siendo el municipio financieramente más independiente de la ZOEM. Siguiendo la lógica que hemos venido manejando de catalogar a los municipios de acuerdo al efecto que han tenido las transferencias en la dependencia fiscal de los mismos, encontramos que el municipio de Texcoco entraría en la categoría de Pereza Fiscal, pues aun cuando sigue teniendo una estructura fiscal sólida, el efecto causado por el incremento de las transferencias fue disminuir la proporción de recursos propios en los presupuestos municipales.

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

Es de destacarse el incremento porcentual que tuvieron los recursos manejados por los municipios estudiados, pues Ecatepec, por ejemplo, aun cuando fue el que registró el menor aumento, sus ingresos totales se multiplicaron por 5.4 veces durante el periodo de análisis, en tanto que Chalco e Ixtapaluca experimentaron los incrementos más altos al multiplicarlos por 7.93 y 7.47 veces respectivamente. Sin embargo, hay que resaltar la forma en que lo logró cada municipio, pues para

el caso de Chalco, el incremento se vio impulsado como se muestra en el Anexo 1, casi en proporciones iguales en los rubros de recaudación propia y transferencias, en tanto que Ixtapaluca se apoyó sobre todo en el rubro de las transferencias intergubernamentales; por tanto, es entendible el incremento registrado en los parámetros referentes a la dependencia fiscal de este último.

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

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

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

Una vez aclarado lo anterior, comenzaremos a revisar cómo han gastado los recursos públicos los municipios analizados, tomando en cuenta que una de las principales funciones del gobierno local es dotar de servicios públicos a la población,

por lo que la distribución del presupuesto debe estar acorde con esta obligación. Para el presente estudio se desglosó el presupuesto de egresos en cinco rubros:

1. El gasto corriente (gastos de operación, mantenimiento de la administración local).
2. Subsidios, transferencias y provisiones económicas.
3. Adquisición de bienes muebles e inmuebles.
4. Obras públicas y acciones sociales (obras de infraestructura, programas sociales).
5. Deuda pública.

Para efectos de la presente investigación, se profundizará más en los incisos 1, 4 y 5. El primero para determinar si el incremento de recursos ha ocasionado el abultamiento de la nómina gubernamental, el segundo para estimar la prioridad que las administraciones analizadas le han dado al desarrollo de la infraestructura municipal y el tercero para ponderar si el manejo de las finanzas públicas se ha realizado de una manera sana o si, por el contrario, se ha incurrido en un mal manejo de la deuda pública.

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

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

Donde:

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

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

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

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

Para ejemplificar el uso de los datos, pondremos nuevamente de ejemplo al municipio de Chalco, cuyo indicador en 1998 resulta -0.285, y su interpretación refleja que restando el gasto corriente y el pago de la deuda pública de ese año, el 28.5 por ciento de su presupuesto quedó en disposición de ser ejercido en servicios y obras para la comunidad.

Igualmente se ejemplifica con un dato del mismo municipio pero del año 2005, cuando el índice llegó a 0.138, es decir, el costo de operación y de la deuda municipal superó el 100 por ciento de los recursos locales disponibles, e incluso debió endeudarse por el equivalente al 13.8% de los recursos municipales sólo para mantener el nivel de gasto público. Se trata de dos escenarios totalmente distintos del mismo municipio, pero que sirven de ejemplo de la manera en que se empleará el indicador antes mencionado. Después de esta breve explicación, procederemos al análisis de las administraciones públicas seleccionadas.

Chalco. El índice de libertad presupuestaria ha tenido variaciones importantes, pues en 1998 presentó un indicador de -0.285, que para los años 2001 y 2002 se elevó a niveles superiores a -0.50, lo cual indica que más de la mitad del presupuesto anual estaba disponible para ser invertido y así atender las demandas de la

población; en tanto, el gasto corriente absorbía menos de la mitad de los recursos públicos disponibles. Sin embargo, la dinámica se transformó radicalmente en los años 2004 y 2005, ya que los ingresos municipales no fueron suficientes ni siquiera para cubrir el gasto corriente, lo cual obligó al municipio a recurrir a empréstitos con el objetivo de mantener los servicios públicos funcionando. La situación crítica se mantuvo hasta el año 2008, periodo durante el cual más del 90 por ciento de los recursos municipales se destinaron al gasto corriente, teniendo que financiar los programas de infraestructura y de apoyo social con mayor endeudamiento. En el año 2009 apenas se incrementó un poco el índice de libertad presupuestal para alcanzar un -0.15, que posteriormente se normalizó en niveles más sostenibles en el año 2010, cuando llegó a -0.33.

El enorme lastre que representó el gasto corriente y el consiguiente endeudamiento público realizado para sostener el nivel de egresos, incrementó notoriamente el servicio de la deuda, por lo que el pago de intereses y la amortización de capital se convirtió en un problema para el municipio, debido a que durante el periodo 2004-2009 la proporción del presupuesto anual destinado a cumplir con los compromisos financieros en promedio alcanzó el 23 por ciento; es decir, de cada 100 pesos que recibía el municipio por transferencias y por recaudación propia, 23 se destinaban al pago de la deuda y cerca de 70 servían para pagar la nómina y los gastos de operación del municipio. La tendencia era claramente insostenible; sin embargo, a partir del año 2009 se realizó un esfuerzo por incrementar la recaudación local y disminuir dentro de lo posible el gasto corriente, con lo cual se logró revertir la tendencia vivida durante las dos administraciones anteriores. El mal manejo de las finanzas públicas impidió atender demandas muy sensibles de la población referentes a infraestructura urbana, pues el 60 por ciento de las calles de Chalco se encuentran sin pavimentar (OSFEM-A, 2010: 581), rezago que no pudo revertirse debido a excesivos gastos burocráticos y malas decisiones financieras durante el periodo 2004-2008, que coincidió con las dos administraciones emanadas del Partido de la Revolución Democrática (2003-2009). Si bien la intención del estudio no es encontrar correlaciones directas entre el partido en el poder y el manejo financiero del mismo, nos pareció correcto hacer esta apreciación, pues claramente se presentó una estrecha vinculación entre la llegada al poder de dicho partido político y el incremento del gasto corriente y del endeudamiento municipal, situación que se comenzó a revertir en los años 2009 y 2010, cuando el Partido Revolucionario Institucional recobró el poder.

Ecatepec. Se encontró que el índice de libertad presupuestal ha tenido una tendencia negativa, pues para el año 1998 ostentaba un indicador de -0.359, es

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

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

Ixtapaluca. El caso de Ixtapaluca resulta particular, pues de tener en el periodo 1998-2003 una autonomía presupuestal promedio de casi -0.50, para el año 2005 se había reducido a -0.0, lo cual se debió al explosivo incremento del gasto corriente que pasó de 40 millones en 1998 a cerca de 500 millones en 2010. Si bien las transferencias y los ingresos propios se acrecentaron, no lo hicieron en el nivel suficiente para que la nómina gubernamental no afectara otros rubros de gasto. Una consecuencia directa de este incremento es el descenso de los recursos destinados a obras públicas, pues pasó de representar entre el 35 y el 40 por ciento

de los recursos disponibles de 1998 a 2004, a sólo el 14 por ciento durante 2010. Si bien el municipio tiene un avance de 70 por ciento en la pavimentación de calles y avenidas, el 30 por ciento de su población aún se encuentra en condiciones precarias de comunicación urbana (OSFEM-C, 2010: 264) y la disminución de los recursos destinados a la construcción de obras públicas en el municipio impide avanzar a una mayor velocidad en la atención de esta problemática.

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

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

En lo que respecta al manejo de la deuda pública, Nezahualcóyotl realizó un manejo adecuado de sus finanzas públicas, pues el costo financiero promedio durante los 13 años analizados es apenas del 4 por ciento de los recursos municipales, lo cual ha permitido al municipio realizar obras de infraestructura y subsidiar servicios como el agua potable. En el ramo de infraestructura urbana resalta que el 99.64 por ciento de las calles están pavimentadas, lo cual explica que la proporción de inversión en obras públicas tenga menor relevancia y pueda

destinar más recursos para atender demandas de su ciudadanía, a través de subsidio y transferencias (OSFEM-D, 2010: 604).

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

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

Valle de Chalco. Este municipio es el que presenta la mayor libertad presupuestal del conjunto estudiado, pues para el año 2010 exhibe un índice de -0.499, lo cual indica que de los ingresos municipales, una vez restándole el gasto corriente y el servicio de la deuda pública, la mitad del presupuesto queda disponible para destinarlo a satisfacer las necesidades de la sociedad, sin necesidad de recurrir al endeudamiento del municipio. Una demanda muy sentida en dicho municipio ha sido la urbanización y dotación de servicios públicos, y en su momento fue la que originó su separación del municipio de Chalco, por lo que actualmente la inversión en infraestructura representa una prioridad y se nota en los indicadores como el de calles pavimentadas, pues en 2006 sólo el 30 por ciento contaba con este servicio; sin embargo, para 2010 se había elevado a un 58 por ciento (OSFEM-F, 2010: 601). Si bien el indicador aún sigue siendo bajo, es de destacarse el incremento experimentado durante el periodo. Para lograrlo, el esfuerzo financiero ha sido importante, pues en promedio durante los 13 años analizados ha invertido el 32 por ciento de sus recursos en obras públicas y acciones sociales.

Tomando en cuenta los parámetros observados en los otros municipios, el manejo financiero ha sido bueno, pues el costo financiero promedio ha sido de

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

Conclusiones

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

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

Por otro lado, en el caso del gasto público se encontró que en la totalidad de los municipios estudiados se incrementó notoriamente el porcentaje del presupuesto destinado al gasto corriente y, en algunos casos, el manejo presupuestal ocasionó problemas financieros relevantes como en Chalco y Ecatepec, donde el costo del servicio de la deuda municipal se incrementó sensiblemente, reteniendo recursos que podrían haber servido para dotar de servicios a la población. De igual forma, al revisar las cuentas públicas se evidenció que Chalco, Ixtapaluca y Texcoco, han mantenido un nivel de inversión pública relativamente alto, tratando de revertir

los rezagos de infraestructura urbana que presentan, pues han destinado en promedio durante los 13 años analizados más del 20 por ciento de sus recursos a este rubro. Sin embargo, se debe destacar el caso de Valle de Chalco, donde la inversión ha sido una prioridad al destinar durante el periodo estudiado el 32 por ciento de sus recursos a las obras públicas, esto con el fin de revertir el gran rezago que presentaba y lo ha conseguido sin recurrir al endeudamiento excesivo y racionalizando el gasto corriente.

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

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

Para acercarnos más al detalle de cada caso objeto de estudio, resulta imprescindible continuar con este tipo de trabajos, analizando cada uno de los municipios de la zona por separado y conociendo los detalles, para así evidenciar y compartir las historias de éxito y fracaso en el manejo financiero municipal, y tener referencias fiables para trazar el camino hacia el desarrollo de nuestras comunidades.

Fuentes

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-A), *El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-B), *Federalismo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-C), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Entidad Federativa*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Faya Viesca, Jacinto (2004), *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2ª edición.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003), *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, Distrito Federal, Senado de la República.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-A) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Chalco 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-B) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Ecatepec 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-C) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Ixtapaluca 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-D) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Nezahualcóyotl 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-E) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Texcoco 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM-F) (2010), *Informe de Resultados de la Cuenta Pública de Valle de Chalco 2010*, México, Cámara de Diputados del Estado de México.
- Pliego Moreno, Iván (2009), *200 años de Federalismo en México, una revisión histórica*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Pliego Moreno, Iván (2010), *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Raich, Uri, (2002), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, AP-102.

- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESOL-Edomex) (2005), *Indicadores Sociodemográficos de la Zona Oriente del Estado de México, 1950-2005*, México, Gobierno del Estado de México.
- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2009), *Finanzas Públicas Estatales*, en línea: <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI. Consultado el 10-18 de junio, 2012.
- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2009) *Finanzas Públicas Municipales*, en línea: <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI. Consultado el 15-18 de junio, 2012.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1995), “Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”, en *Revista Gestión y Estrategia*, número 7, México, UAM, enero-junio.
- Verduzco, Alberto (2012), “Elecciones afectaron finanzas de los Estados”, en *Milenio Diario-Negocios*, México, Distrito Federal, 12 de septiembre.

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

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

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

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

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

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

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

La Economía Naranja, opción para las artesanías del Estado de México

*Guillermina Baena Paz**

Resumen

La Economía Naranja presenta una opción de gran riqueza para el desarrollo de una cadena de valor creativa que estimule la producción artesanal y a la vez preserve la identidad cultural de la región. La multiplicidad de artesanías que se elaboran en el estado de México requiere de una nueva visión de futuro. Estamos a tiempo guarecidos en el “todavía”.

Palabras clave

Economía Naranja, artesanías, Estado de México, industrias culturales.

Abstract

The Orange economy presents a choice of great wealth for the development of a creative value chain which stimulates the production and at the same time to preserve the cultural identity of the region. The multiplicity of handicrafts produced in the State of Mexico requires a new vision for the future, we are on time, shelter in the “still”.

Keywords

Orange economy, handicrafts, State of Mexico, cultural industries.

* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Imparte Cursos y Diplomados en el INAP y en el IAPEM; es Profesora Internacional en la Universidad del Externado en Colombia. Es Presidente del Comité de Publicaciones del IAPEM y Directora de la *Revista IAPEM*.

Introducción

Una indígena guatemalteca que vendía artesanías en el mercado de la ciudad de La Antigua, para no perder a sus clientes, podía rebajarles hasta el 50% de lo originalmente pedido y así lo justificaba: debo apoyar a nuestras costureras.

Pueden tardar cuatro meses para bordar este *camino de mesa*; si no se vende, cómo puedo ayudarlas, si todos los días que llego me piden apoyos económicos. Y lo peor es que ya tenemos los tejidos que se hacen en máquina y están llegando los que se harán por computadora. Lo que hago es para preservar la identidad de nuestros pueblos.

Guatemala tiene 22 pueblos indígenas mayas y otros tres más de otros grupos que se distinguen entre sí por sus diferentes tejidos.

La venta y distribución de los mismos es intensa e insistente, los precios varían con el regateo, pero los clientes son necesarios. La vendedora de collares en la puerta del hotel insistía en que se le comprara algo, pero como en Guatemala sólo se maneja el *quetzal* como moneda local, ella decía: “no importa, acepto dólares, acepto tarjetas de crédito y acepto *American Express*”.

Detrás de esa frase que parece cómica o dramática, está un profundo deseo de salir adelante frente a la miseria de un pueblo que durante muchos años se sumió en la guerra en un genocidio inenarrable.

Ellos pueden, ¿y nosotros? Ellos tienen la motivación, ¿y nuestros pueblos? ¿Hay opciones?

La Economía Naranja

La Economía Naranja es una nueva propuesta donde se integran cultura y economía y representa una riqueza enorme basada en el talento, la propiedad intelectual, la conectividad y la herencia cultural de la región. Por eso se denomina naranja, porque está asociada a la cultura, a la creatividad y a la identidad desde hace muchos años en la historia de la humanidad.

Está basada en lo que también se denomina economía creativa y cubre aspectos como arquitectura, artes visuales y escénicas, cine, diseño editorial, juegos y juguetes, moda, música, publicidad, *software*, televisión, radio, videojuegos y desde luego las artesanías.

En el 2011, La Economía Naranja fue de 4.3 billones de dólares y nunca será tan volátil como el petróleo.

La Economía Naranja tiene las siguientes características

1. Desde luego que definir la Economía Naranja se vuelve un problema complejo porque está compuesta por intangibles.
2. No es tan evidente la relación entre economía y cultura, ya que sus opciones aún son desconocidas.
3. Cuantificar económicamente las actividades culturales y creativas es un ejercicio reciente.
4. La recolección y publicación sistemática de la información ha sido irregular.
5. Las dinámicas del proceso creativo y su transformación en bienes y servicios responden a un proceso volátil.
6. Faltan marcos prácticos para el diseño de políticas públicas que aprovechen las oportunidades de desarrollo social y económico.
7. No hay suficientes personas involucradas con las oportunidades que puede dar la Economía Naranja para hacerla parte de nuestro futuro.

La Economía Naranja es el conjunto de actividades que encadenadas permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, las cuales están compuesta de la economía cultural y las industrias creativas, así como las áreas de soporte para esa creatividad.

En la Economía Naranja hay tres elementos centrales que entran en una zona común para su comprensión:

1. Creatividad, arte y cultura como materia prima.
2. Relación con los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor).
3. Función directa en una cadena de valor creativa (Butrago y Duque, p. 36).

La UNESCO, en el 2006, propuso una cadena de valor creativa que comprendiera: creación, producción, distribución, comercialización y consumo.

En la Economía Naranja, además, se trata de que reconozcamos a las artesanías como trabajo legítimo con una remuneración adecuada.

Las artesanías, reflejo cultural y economías locales

La actividad artesanal sigue estando vigente en pleno siglo XXI, porque en todo el mundo se producen diversos productos y artículos artesanales, que contrastan la mayoría de las veces con los producidos por la revolución tecnológica y los avances en diversas áreas del conocimiento; además, las situaciones y divisiones socioeconómicas aún prevalecen para esta actividad económica, debido a que todavía existen zonas rurales en diversos países, cuyos habitantes viven en condiciones de miseria y marginación.

La artesanía es importante especialmente dentro de este rubro, puesto que se estableció y sigue funcionando como escaparate de lo mexicano en el extranjero. Esto la convierte en un factor importante de la industria del turismo que aporta un 8% del PIB.

Las organizaciones del sector artesanal tienen características particulares que hacen muy difícil su situación, debido a la alta marginación en la que se encuentran por su ubicación fuera de los centros urbanos y de consumo directo, grados de formación académica baja y escasa formación técnica empresarial.

Las condiciones de producción y supervivencia actuales han cambiado, y los ajustes que los grupos humanos se ven obligados a realizar en sus condiciones de vida se ven reflejados en sus productos y otras manifestaciones culturales. A este respecto, la “artesanía tradicional” se ha modificado y aparece significando un cambio en la memoria colectiva de un grupo y una readaptación a su medio.

En el Estado de México existe un padrón de 15,901 artesanos, en los cuales se identifican diecisiete ramas artesanales. Ellos son capacitados por el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México.

El Estado de México artesanal

El Estado de México tiene enormes recursos, cuya fama artesanal ha traspuesto las fronteras nacionales, aunque no ha podido empujar una visión del desarrollo económico a través de las mismas. Podemos empezar a pensar en cadenas de valor creativas donde se pueda despegar hacia mejores condiciones de progreso y desarrollo.

Una visión holística de las artesanías del Estado de México nos la proporciona Graciela Santana, quien ha elaborado un listado y excelente recopilación de los municipios y sus diferentes artesanías, lo que nos debe llevar a la reflexión de por

qué no se ha manejado una visión de largo plazo para apoyar estas expresiones artísticas y no perder la identidad de nuestros pueblos artesanos.

Las ramas artesanales, de acuerdo con la técnica y materiales empleados en la ejecución de las artesanías citadas por Graciela Santana (1980), son las siguientes:

1. Alfarería	23. Latón
2. Bordados y deshilados	24. Madera
3. Cantería	25. Malaquita
4. Carey, concha y caracol	26. Muebles típicos
5. Cerámica	27. Obsidiana
6. Cerería	28. Onix
7. Cestería	29. Orfebrería
8. Cobre	30. Papel
9. Cuchillería	31. Petatería
10. Cuerno y hueso	32. Pirotecnia
11. Chaquira	33. Platería
12. Dulces típicos	34. Plumaria (plumas chuscas, plumero)
13. Flores artificiales	35. Popotería
14. Hamacas y redes	36. Rebojería
15. Herrería	37. Sombrería
16. Hojalatería	38. Talabartería
17. Instrumentos musicales (laudería)	39. Textiles de algodón
18. Jarciería	40. Textiles de lana
19. Joyería	41. Trajes regionales
20. Juguetes típicos	42. Vidrio
21. Laca	43. Varios
22. Lapidaria	

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Alfarería		
Temascalcingo	San Juanico Sta. María Santiago Cochochitlán	Ollas, jarros y macetas
Ixtapan de la Sal	Tecomatepec	Jarros, ollas, cazuelas y juguetería
Texcoco	Sta. Cruz de Arriba San José Texopa Texcoco	Ollas, cazuelas, jarros Cerámica tipo prehispánica
Almoloya de Juárez	Cabecera Santiaguito Tlalcilacalli y San Mateo	Jarros y cazuelas
Tenango del Valle	Metepec	Ollas, cazuelas, macetas, fruteros, soles, figuras decorativas
Valle de Bravo	Cabecera	Jarros, vajillas de barro vidriado
Texcaltitlán	Cabecera	Ollas, cazuelas y comales
Atlacomulco		Ollas, cazuelas y comales
Ocoyoacac	Cabecera y San Pedro Atlapulco	Ollas, jarros y cazuelas
Temoaya	San Pedro Arriba San Lorenzo Oyamel	Ollas, jarros y comales xoxocoles
Jilotepec	Xixhata, Las Huertas y Shislá	Jarros, cazuelas, ollas y cántaros
Villa de Allende	San Ildefonso y San Jerónimo	Ollas, tejas y forjas
Tejupilco		Alfarería utilitaria de consumo
Temascalapa	Cabecera	Comales y jarros
Teotihuacán	Sebastián Xolalpan	Cazuelas, jarros y ollas
Aculco	Cabecera	Cazuelas, jarros y macetas
Zinacantepec	San Juan de las Huertas	Ollas y ladrillos
Bordados y deshilados		
San Felipe del Progreso	San Pablo Tlalchichilpan Fresno Nichi y Santa Ana Nichi	Fajas, morrales, ruedos, cojines y colchas
Temascalcingo	Santiago Cochochitlán Santa Ma. Canchesdá	Quechquémetls, ruedos y fajas
Lerma	San Miguel Ameyalco	Colchas, rebozos en trama de algodón con estambre de colores
Xonacatlán		Morrales, cojines y fajas

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
El Oro	Santa Rosa de Lima	Quechquémetls, bordados en colores
Almoloya de Alquisiras		Quechquémetls y mañanitas
Almoloya del Río	Cabecera	Quechquémetls bordados
Villa de Allende	San Felipe Santiago, Bosencheve, Loma de Juárez, Cabecera de Indígenas y San José	Fajas y ruedos mazahuas. Trajes regionales, cintas para el cabello
Donato Guerra	San Antonio y San Simón de la Laguna	Camisas, ruedos, morrales de hilván
Toluca	Cabecera Capultitlán San Felipe Tlalmimilolpan	Mantelería
Ixtapan del Oro	Cabecera y Miahuatlán	Morrales de manta bordados con estambre
Villa Victoria	Cabecera Mina Vieja	Deshilados y bordados Morrales y rebozos
Temoaya	San Pedro Abajo	Quechquémetls
Jiquipilco	Cabecera	Carpetas y mantelería Bordados de punto de cruz
Cantería		
Aculco		Varios
Agua Zarca		Varios
Santa Ma. Mazatla		Varios
Atarasquillo (Lerma)		Varios
Sultepec		Varios
Cerámica del alto fuego		
Temascalcingo	Santiago Cochochitlán San Juanico Santa Ma. Canchesdá	Recubrimientos de muro Macetas Vajillas
Valle de Bravo	Cabecera	Vajillas, floreros, ceniceros
Zumpango	Tequixquiac	Juegos de café, ceniceros, figuras de ornato, ceniceros y tibores
San Bartolo Morelos	Cabecera	Juegos de café, ceniceros, figuras de ornato, relojes
Lerma	Centro de investigación y desarrollo artesanal	Prototipos, relojes y figuras decorativas

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Cestería		
Toluca	San Cristóbal Huichochitlán Santa Ana Tlapaltitlán San Andrés Cuexcontitlán	Sombreros, canastas, tapetes de palma Cestería de palma fina Cestería de palma fina
Acambay	Pueblo Nuevo	Cestería de trencilla de paja, bolsas para dama
Tonatico	Tonatico	Canastas de vara y miniaturas
Cobre		
Santa María Rayón	Cabecera	Imitaciones de monumentos prehispánicos
Cuchillería		
Texcalyacac		Utería
Cuerno y hueso		
San Antonio La Isla Tlazala (Isidro Fabela)	Cabecera	Peines, prendedores, bastones, figuras decorativas
Chaquira		
Toluca		Mínima escala
Dulces típicos		
Toluca	Toluca	Frutas cristalizadas, jamoncillos, alegrías, alfeñique
Villa Guerrero	Villa Guerrero	Dulce de pepita
Ixtapan de la Sal	Malinaltenango	Dulce de pepita coloreado, figuras varias
Malinalco	Chalma	Palanquetas
Flores artificiales		
Otumba	Cabecera	Varias
Nezahualcóyotl	Cabecera	Varias
Hamacas y redes		
Temoaya	Cabecera	Ayates
Timilpan	Cabecera	Ayates
Herrería		
San Felipe del Progreso		Herrería artística

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Villa de Allende	Cabecera	Forjas
Otzoloapan		Herrería artesanal: rejas de arado, cinceles y hachas
Ocuilan		Herrería artística
Jocotitlán		Herrería artística
Texcoco		Herrería artística
Malinalco	Cabecera	Herrería artística
Hojalatería		
Xonacatlán	San Miguel Mimiapan	Artículos varios
Toluca	Cacalomacán Santa Ana Tlapaltitlán	Faroles, candelabros, loncheras, marcos, estrellas, botes, etc.
Jilotepec	San Pablo Huantepec	Hornillas, anafres y otros objetos
Instrumentos musicales (laudería)		
Zinacantepec	San Antonio Acahualco Santa Ma. Del Monte	Guitarras
Atacomulco	Cabecera	Guitarras y violines miniaturas
Jarcería		
Xonacatlán	San Miguel Mimiapan	Artículos de zacatón
Tlatlaya	Coatepec	Reatas, sombreros de palma, canastas de carrizo, fustes, cirián
Atacomulco		Portamacetas de lazo, reatas
Jocotitlán		Lazos, reatas
Otzolotepec		Cepillos, escobas, escobellas
Ixtlahuaca		Diversos objetos de ixtle
Temoaya		Lazos, reatas
Coyotepec		Lazos y mecates
Joyería		
Amecameca	Cabecera	Orfebrería
Amatepec	Cabecera	Orfebrería
Tejupilco	Cabecera	Orfebrería y platería
Toluca		Platería: artes collares y pulseras
San Felipe del Progreso	Cabecera Palmillas	Platería Mazahua: aretes y collares

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Tecamac	San Pedro Atzompa	Platería
Mexicalcingo	San Pedro Atzompa	Platería: campanas de plata
San Martín de las Pirámides	San Fco. Mazapa	Piedras para joyería
Juguetes típicos		
Tezoyuca		Farolitos de papel
Xonacatlán		Trajes regionales en miniatura
Otumba		Figuritas de vidrio estirado
Atlacomulco		Violines y guitarras en miniatura
Chapultepec		Matracas, maromeros, títeres, etcétera.
Lerma	San Pedro Tultepec Amealco	Figuras de tule Mulitas de hoja de maíz
Toluca	San Cristóbal Huichochitlán Santa Ana Tlapaltitlán Capultitlán	Figuras de palma, muebles miniatura
Valle de Bravo		Trastecitos de barro
Santa María Rayón		Cucharitas, molinillos de madera
Tonatico		Canastitas de vara en miniatura
San Antonio La Isla		Maromeros, títeres, cucharitas, molinillos de madera
Metepec		Trastecitos de barro y figuritas varias en cerámica policroma
Lapidaria		
Almoloya de Juárez	San Mateo Tlalchichilpa	Metates y molcajetes
Zacualpan		Ídolos, anillos y otras figuras prehispánicas
Teotihuacán		En mínima escala
Teotihuacán	Cabecera y San Francisco Mazapa	Figuras prehispánicas y piedras para joyería
Latón		
Toluca		Marcos para espejos, faroles

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Madera		
Santa María Rayón		Varios
San Antonio La Isla		Varios
Chapultepec		Varios
Amanalco		Varios
Tenancingo		Varios
San Felipe del Progreso		Puertas y ventanas talladas
Tepetlaoxtoc		Puertas y ventanas talladas
Zacualpan		Arcones
Tenango del Valle		Arcones
Muebles típicos		
Villa de Allende	Cabecera	Muebles artísticos
Tenancingo		Muebles coloniales
Sta. María Rayón	(2º lugar IMCE 1974)	Muebles modernistas
Toluca	Capultitlán	Mecedores
Zacualpan		Muebles coloniales
Tenango del Valle		Muebles coloniales
Texcoco		Muebles coloniales
Amanalco		Muebles utilitarios
Ixtapan del Oro		Muebles en mínima escala
Amatepec		Muebles de uso
Malaquita		
Ciudad Nezahualcóyotl		Figuras de ornato
Obsidiana		
Teotihuacán		Figuras prehispánicas, alhajeros, dijes, etc.
Onix		
Teotihuacán	Mazapa	Figuras prehispánicas, collares
Sto. Tomás de los Plátanos	Cabecera	Lajeado únicamente
Ixtapan del Oro		Sin explotar
Orfebrería		
Tejupilco		Aretes y collares

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Amecameca		Aretes
Papel		
Otumba		Flores
Toluca		Piñatas
Huixquilucan		Papel recortado únicamente
Petatería		
Tlatlaya	Coatepec	Petates de palma
Jaltenco	Cabecera	Petates de tule
Texcoco	Sta. María Tejuanulco	Petates de tule
Amanalco		Petates de tule
Teoloyucan		Petates
Toluca	San Cristóbal Huichochitlán, San Andrés Cuexcotitlán	Petates de palma, petatillos para servicio de mesa Petates redondos
Lerma	San Pedro Tultepec	Petates de tule
Pirotecnía		
Almoloya de Juárez		Castillos, toritos, molinos, judas
Tenango	San Bartolo Atlatlahuca	Cohetería
Santiago Tianguistenco		Castillos, toritos, cohetería, juegos artificiales
Capulhuac		Castillos, toritos
Tultepec		Castillos, toritos, judas, cohetería
Jocotitlán		Castillos, toritos
Tecamac	Sta. María Ajoloapan	Castillos, toritos, judas
Coyotepec		Fuegos artificiales
Platería		
San Felipe del Progreso	Cabecera Palmillas	Aretes y collares
Toluca	San Mateo Otzacatipan	Arracadas
Tejupilco		Aretes

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Mexicalcingo		Campanas
Plumaría		
San Antonio La Isla		Plumas chuscas
Nezahualcóyotl		Tarjetas con adorno de plumas
Popotería		
Toluca		En mínima escala
Atlacomulco		En gran escala
Rebocería		
Tenancingo		Rebozos de hilo en telar de cintura y malacates
Xonacatlán		Rebozos de lana en telar de cintura
Temoaya		Chales de lana en telar de cintura
San Bartolo Morelos		Rebozos de artisela en telar de cintura
Tejupilco		Rebozos de hilo en telar de cintura
San Simón de Guerrero		Empuntado de rebozos
Ameyalco		Rebozos bordados
Calimaya		Rebozos de hilo y seda
Sombrería		
Toluca	Sta. Ana Tlapaltitlán San Cristóbal Huichochitlán	Sombreros
Tejupilco		Sombreros
Atlacomulco		Sombreros
Talabartería		
Toluca		Sillas de montar, bolsas, canteras
Tenango del Valle		Bolsas, carteras, cigarreras, figuras varias, alcancías
Jilotepec	Coscomate	Varios
Amatepec	Cabecera	Sillas de montar, carteras
Tejupilco		Varios

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Textiles de algodón		
Toluca	San Felipe Tlalmimilolpan	Cambaya
Lerma	San Miguel Ameyalco	Varios
Tenancingo		Cambayas
Chapa de Mota	Chapa, Barajas, Danxhó	Tejidos de gancho
Villa de Allende	Cabecera y San Felipe Santiago	Ruedos, adornos para el pelo
Almoloya del Río		Quechquémetls
Almoloya de Alquisira		Mañanitas
Villa Victoria		Mantelería y ruedos
Ixtapan del Oro		Morrales de manta bordados
Donato Guerra	San Antonio y San Simón de La Laguna	Servilletas, ruedos y morrales de manta bordados
Chapultepec		Tejidos de hilazas
Villa del Carbón		Cambayas
Textiles de lana		
Atenco		Suéteres, capas, mañanitas
Sultepec		Sarapes
Xonacatlán		Cobijas, tapetes, gabanes, sarapes, gobelinos al bajo liso
Ixtlahuaca		Guantes y jorongos
El Oro	Sta. Rosa de Lima	Fajas, quechquémetls, enredos y cobijas
Donato Guerra		Fajas, lias o enredos, cobijas y gabanes
Chiconcuac		Tapetes, sarapes, capas, gabanes, cobijas, mañanitas y suéteres
Zinacantepec	Sta. María del Monte	Sarapes
Ocuilan	Sta. Martha, Santa Ana y Santa Lucía	Cobijas y gabanes
Tepetlaoxtoc		Cobijas de estambre
Santiago Tianguistenco	Gualupita	Sarapes jaspeados, afelpados, suéteres, mañanitas y cotorinas
Capulhuac		Sarapes y suéteres

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Villa del Carbón		Cobijas y gabanes
Coatepec de Harinas		Sarapes, jorongos y gabanes
San Bartolo Morelos		Telas rústicas
Valle de Bravo		Tapetes de lana
Jocotitlán		Tejidos varios
Otzolotepec		Cobijas, gabanes, chincuetes, señidores y quechquémetls
Temoaya	San Pedro Abajo Enthevé y Loma San Nicolás	Tapetes estilo persa, chales, enredos y señidores
Texcoco		Sarapes
Amecameca		En mínima escala
Tecamac	Reyes de Acozac San Lucas Xolox	Cobijas de lana
Tequixquiác	San Mateo	Sarapes de lana
Timilpan	San Andrés	Tapetes estilo persa, enredos, quechquémetls, ceñidores y jorongos
Almoloya de Alquisira	Pachuquilla, Riva Palacio y Tizate	Gabanes de lana, mañanitas y chales
San Simón de Guerrero		Cobijas en mínima escala
Jalatlaco		Cobijas y fajas de lana
Jilotepec	Barrio de la Merced	Sarapes, gabanes, mañanitas y cotorinas
Temascalapa		Sarapes y jorongos
San Felipe del Progreso	San Agustín Mextepec, San Felipe Fresno y Santa Nichi Lamillas San Pablo Tlalchichilpa	Tapetes estilo persa; Morrales y rebozos Gabanes Varios
Amatepec	Cierra de la Goleta	Cobijas y gabanes
Jiquipilco		Cobijas, ceñidores, chincuetes y quechquémetls
Temascalcingo	Santiago Cochochitlán	Enredos, fajas, quechquémetls
Vidrio		
Texcoco		Vidrio soplado, de burbuja y plano

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Lerma	CIDAEM	Vidrio de burbuja
Aculco	El Rosal	Vidrio soplado
Otumba		Vidrio estirado
Nezahualcóyotl		Vidrio estirado
Varios (arte popular)		
Huixquilucan		Papel recortado
Zumpahuacán		Morrales de izote o ixtle, papel picado, arcos de carrizo y festón de ocote
Ocuilán		Papel picado, portadas de madera adornadas con flores, heno, lana y cucharita. Festones de pino, arco y portadas de izote
Tepetlaoxtoc		Papel de china recortado
Calimaya		Estampas y retablos religiosos en semillas
Metepec		Retablos en semillas
Tultepec		Figuras religiosas en madera de colorín
Jaltenco		Papel picado, arcos de flores y banderolas
Otzolotepec		Papel picado y arcos de pencas de maguey
Amanalco		Papel picado, festones de fojal y banderines
Tecamac		Papel picado, arcos de flores de maguey, banderolas y tapetes de aserrín
Teoloyucan	Barrio San Juan, Santa Cruz y Santo Tomás	Papel picado y arcos con pencas de maguey
Almoloya de Alquisira		Festones de pino y papel picado
Sultepec		Plafones de aserrín y tejamanil

<i>Municipio</i>	<i>Poblado</i>	<i>Variedades</i>
Malinalco	Chalma	Flores de secano: arreglos de raíces con injertos de cuachicle y pedazos de madera; adornos con hojas de pochote; arreglos de semillas
San Simón de Guerrero		Portadas de madera y cadenas de papel crepé
Joquicingo		Papel picado, festones de ocote, de izote y flores

Fuente: Santana, Graciela; *Desarrollo artesanal y arte popular en el Estado de México*; México, Gobierno del Estado de México, 1980; pp. 115-129; 182 p.

Conclusiones

Desde el momento en que este estudio se elaboró al momento actual, tenemos que indagar lo que ha cambiado, disminuido, transformado, debido a las nuevas condiciones del país y del estado. Por una parte, se ha descuidado mucho el trabajo con el artesano, y no ha habido un acercamiento sobre su actitud ante la situación económica que lo ahorca cada vez más; no parecen presentarse de manera sólida iniciativas que los permitan salir adelante. Quién puede pensar en el futuro si no tiene mañana la manera de sobrevivir. Este pensamiento pesimista refleja la desesperanza y la imposibilidad de poder sobrevivir a las situaciones presentes y hacer frente a las que se avecinan.

La artesanía como práctica cultural de los grupos minoritarios en México ha sobrevivido desde los tiempos coloniales, gracias a su gran capacidad de adaptación. De manera que resulta absurdo impedir a la artesanía seguir su transformación adaptándose al medio socioeconómico actual para que sea un recurso cuyos beneficios sigamos cultivando en el largo plazo.

En el diseño de políticas públicas no hay fórmulas mágicas, pero el trabajo artesanal que conocemos sirve de insumo para las mismas y es factible empoderar a los artesanos como agentes del progreso económico. Estas son las reflexiones y acciones que propone una Economía Naranja.

Dos visiones para fiscalizar a los municipios

*David Alonso Figueroa Hernández**

Resumen

La sociedad organizada a través de asociaciones con perfiles académicos busca dar un seguimiento puntual a la información de carácter público que los municipios utilizan para su ejercicio. Con ello se refuerza la transparencia, el acceso a la información pública y se combate a la opacidad por parte de estas demarcaciones.

Pese a los esfuerzos por hacer público el ejercicio de gobierno, aún existe rechazo por difundir diversos rubros que por ley deberían hacerse públicos. Las cifras son aleccionadoras pero también desconcertantes a casi 13 años de promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como otros ordenamientos que permiten que el ciudadano obtenga la información que, por definición, tiene un origen público. En este sentido, dos organizaciones dan a conocer públicamente sus estudios y los resultados que arrojaron respecto a la información que manejan los municipios del país.

Palabras clave

Municipio, Transparencia, Opacidad, Rendición de Cuentas, Presupuesto.

Abstract

The society organized through partnerships with academic profiles seeks to provide timely monitoring to public information that municipalities use for their exercise, thereby reinforcing transparency, access to public information and fighting opacity part of these demarcations.

Despite efforts to make public the exercise of government, there is still rejected by make public various items which by law, should be made public. The figures are instructive but also disconcerting to 14 years enacted the Federal Law of Transparency and Access to Public Information and other systems that allow the citizen to obtain information which, by definition, has a public source. In this regard, two organizations publicly disclosed their studies and the results shown regarding the information handled by municipalities.

Key words

Municipalities, Transparency, Opacity, Accountability, Budget.

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

En México existen 2,445 municipios a lo largo del territorio nacional. En este sentido, cada uno representa una erogación importante que, como cualquier país del orbe, subsiste con dinero recabado de los impuestos que todos los ciudadanos pagamos en los diversos órdenes que el Estado así lo exige.

<i>Estado</i>	<i>No. de Municipios</i>	<i>Estado</i>	<i>No. de Municipios</i>
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	10
Chiapas	122	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	81	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	125	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Morelos	33	TOTAL	2,445

Fuente: http://www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

En materia de transparencia, si acotamos que este concepto resulta en hacer visibles los dineros que todo tipo de gobierno posee –ya sea federal, estatal o municipal–, es una obligación por ley hacer público el qué, cómo y en qué se gasta cada peso. Con ello se busca combatir la opacidad y generar confianza en las instituciones de gobierno cada vez más desprestigiadas por los ciudadanos.

Cabe hacer mención que mientras no exista una marcada rendición de cuentas de todas las dependencias, pero aún más de aquellas que resultan ser las más próximas a la ciudadanía, no será posible que los municipios transparenten los recursos que se les asignan. Existen municipios que trabajan en ello, otros no tanto y, por desgracia, la gran mayoría no hacen públicos los requerimientos mínimos. Cierto es que la ciudadanía tampoco ha asumido completamente el rol que le corresponde, y solamente pocas organizaciones académicas y sociales vigilan que esto se lleve a cabo.

Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM)

En 2004, un número importante de consultores e investigadores decidieron reunirse y conformar un centro de investigación aplicada en temas de interés público (políticas públicas) que generen debate interdisciplinario, buscando siempre el interés nacional. Así decidieron fundar el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Sus principales fortalezas resultan –como lo especifican en su dirección electrónica– “en una organización apartidista, independiente y sin fines de lucro”.

De esta forma, desde 2008, el IMCO decidió elaborar los Índices de Información Presupuestal Estatal (IIPPE) y Municipal (IIPM), buscando dar a conocer –como su principal objetivo– la calidad de la información presupuestal de estados y de municipios del país (con base en documentos oficiales) a través de las cifras emanadas de las respectivas leyes de ingresos (LI) y presupuesto de egresos (PE).

En propias palabras, “Se pretende implementar la transparencia y la contabilidad gubernamental como mecanismo para tratar de ordenar, armonizar y homologar la información relacionada con buena parte de las finanzas públicas” (Díaz, Corona, y Guadarrama, 2013, p. 63).

Respecto al Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM), éste toma como parámetro la medición expresa de la información presupuestal de 410 municipios y delegaciones del país (394 municipios del país y 16 delegaciones políticas del DF); es decir, “tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que ya han sido implementadas en el ámbito municipal” (IMCO, Finanzas Públicas, boletín, 2014).

De los 410 municipios analizados por el IMCO, 379 municipios (en su conjunto) reúnen las siguientes estadísticas:

- Generan el 83% del PIB nacional.
- El 64% de la población del país habita en ellas.
- Concentran el 87% de la inversión fija bruta que llega al país.
- Reúnen al 66% de la población ocupada en México.

Cabe hacer mención que los 31 municipios restantes solicitaron directamente la evaluación al IMCO, por lo que se les incluyó dentro de los 410 municipios evaluados (*Índice de Información Presupuestal Municipal 2014, Anexo Metodológico*).

De acuerdo con este ejercicio, los municipios que lograron la mayor calificación resultaron:

<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento</i>
Chalco, Edomex	100%
Huixquilucan, Edomex	100%
Lerma, Edomex	100%
Metepec, Edomex	100%
Puebla, Puebla	100%
Zinacantepec, Edomex	100%
Toluca, Edomex	97%
Tenango del Valle, Edomex	93%
Zapopan, Jalisco	82%
Aguascalientes, Aguascalientes	70%

Sin embargo, también los municipios resultan ser las instituciones más próximas hacia los ciudadanos –como ya se dijo. No obstante, también representan una erogación importante del presupuesto nacional por razones obvias. Si tomamos en cuenta que cada año fiscal los municipios exigen más presupuesto para solventar sus tareas ciudadanas y gasto corriente, los gobiernos estatales también lo hacen y resulta en una cadena interminable que aumenta cada vez más las cifras rojas del país (importante es mencionar que no hay gobierno que pueda cumplir todas las exigencias de la ciudadanía sin aumentar radicalmente sus fuentes de ingresos, es decir, los impuestos). De esto resulta la deuda interna del país en el segundo trimestre de 2014 que asciende, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a 4 billones 89,530.9 millones de pesos (Gómez Karla, 2014).

Como bien lo apuntan los especialistas en estos temas, “la falta de calidad en la información que proporcionan los estados y municipios sobre los recursos públicos que ejercen, se ve agravada cuando se inserta en el contexto del ciclo presupuestal” (Díaz, Corona, y Guadarrama, 2013, p. 63).

Así, los municipios ejercen su presupuesto conforme a las exigencias propias de cada demarcación. Cada año, esta cifra aumenta y de acuerdo a este estudio, los municipios más endeudados resultaron:

<i>Municipio</i>	<i>Monto (millones de pesos)</i>
Tijuana, Baja California	2,496
Guadalajara, Jalisco	2,482
Monterrey, Nuevo León	2,103
Hermosillo, Sonora	1,438
León, Guanajuato	1,405

Fuente: www.imco.org.mx/finanzaspublicas/, tomado de SHCP, *Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones*, 30 junio, 2014.

En este sentido, es importante que los análisis y estudios pormenorizados –como es el ejemplo del IMCO– y la población en general, supervisen constantemente que los gobiernos municipales y estatales hagan públicos los presupuestos que se les asignan; asimismo, deben rendir cuentas claras de cuánto tienen en arcas, en qué lo gastan y cómo lo hacen, siempre en aras de garantizar, por un lado, la equidad e igualdad con los proveedores contratados y, por otro, ser congruentes con la sociedad que los eligió como resultado de que los dineros públicos son bien empleados y que no se presenten a malas interpretaciones que pudiesen despertar sospechas de corrupción, opacidad y falta de transparencia.

El *Índice de Información Presupuestal Municipal 2014* resulta un estudio importante, un análisis profundo que más allá de evidenciar, se convierta en un parámetro para generar certidumbre a la sociedad respecto a sus gobiernos. Este estudio establece 82 criterios para los estados y 60 para los municipios clasificados, los cuales son catalogados en las siguientes secciones:

- I. *Acceso inicial*. Contiene criterios relativos a la publicación de la Ley de Ingresos (LI) y Presupuesto de Egresos (PE) en páginas electrónicas de los congresos y gobiernos estatales y municipales, así como el acceso a los documentos evaluados a través del medio oficial de publicación en cada municipio.
- II. *Aspectos generales*. Se refiere a criterios de calidad de información como publicación con características oficiales, estructura armonizada de la ley de ingresos, legibilidad y datos abiertos.
- III. *Clasificaciones presupuestarias*. Contempla la existencia de la clasificación por objeto de gasto, administrativa, por tipo de gasto, económica, funcional y programática.
- IV. *Poderes/dependencias/organismos*. Se refiere al desglose de información sobre la administración pública, órganos y entidades paraestatales de los

municipios; es decir, información sobre los recursos otorgados a oficinas del ámbito municipal.

- v. *Tabuladores y plazas*. Se refiere al desglose de información relativa al número y tipo de plazas, prestaciones sindicales, salarios, etcétera, de funcionarios públicos, incluyendo la policía municipal.
- VI. *Deuda Pública*. Identifica la situación sobre la deuda pública. Esto es, las condiciones de contratación como las tasas de interés, el plazo, el tipo de instrumento, con qué garantiza la deuda, el monto de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, etcétera.
- VII. *Recursos federales*. Se refiere a los recursos federalizados, incluyendo participaciones y aportaciones.
- VIII. *Rubros específicos*. Contempla información de gastos específicos como comunicación social, fideicomisos públicos, subsidios, organismos de la sociedad civil, recursos para niños y adolescentes, etcétera.
- IX. *Criterios de asignación*. Se refiere a aquellas disposiciones que establecen los parámetros para realizar ajustes, reasignaciones y términos de contratación con recursos públicos. Es decir, se busca evaluar si existen reglas para la asignación y administración de los dineros públicos y que con ello se reduzca el nivel de discrecionalidad.

(Fuente: *Índice de Información Presupuestal Municipal 2014*, Anexo Metodológico, en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2014/>)

Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios 2014

El *Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios 2014* resulta en otro estudio importante que desarrolló la consultora Aregional y que destacó que existieron municipios muy bien calificados y otros pésimamente evaluados en los dos temas a que hace referencia.

El índice elaborado se realizó a través de la siguiente división (Ramos, Jorge, 2014):

- Marco Regulatorio. Ordenamientos jurídicos que fortalecen la transparencia en el desempeño de la gestión municipal.
- Marco Programático-Presupuestal. Documentos que refieren a la planeación y a las decisiones de ingresos y gasto de cada gobierno.

- Costos Operativos. Acciones de gobierno para cumplir con provisión de servicios y atención a demandas sociales.
- Rendición de Cuentas. Documentos oficiales que consignan el costo de ejecución de las actividades realizadas por la administración.
- Evaluación de Resultados. Información referente a la existencia de algún sistema de evaluación de la gestión.
- Estadísticas Fiscales. Información estadística de al menos cuatro años, de los ingresos y egresos del gobierno.

De acuerdo con estos tópicos, la evaluación arrojó los siguientes números:

Los mejor evaluados (mayor a 75 puntos)		Los peor evaluados (menos de 30 puntos)	
Puebla, Puebla	(97.35)	Salina Cruz, Oaxaca	(0)
Toluca, Edomex	(95.43)	Boca del Río, Veracruz	(15.20)
Querétaro, Querétaro	(84.35)	Tapachula, Chiapas**	(18.17)
Guadalajara, Jalisco [*]	(81.16)	Apizaco, Tlaxcala**	(21.50)
Bahía de Banderas, Nayarit [*]	(78.89)	Coatzacoalcos, Veracruz**	(23.30)
Monterrey, Nuevo León [*]	(78.83)	Tlaxcala, Tlaxcala**	(26.48)
Hermosillo, Sonora	(77.25)	Tampico, Tamaulipas	(26.59)
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	(76.88)	Guanajuato, Guanajuato	(28.98)
Cajeme (Ciudad Obregón), Sonora	(76.20)	La Paz, Baja California	(31.70)
		Morelia, Michoacán	(32.05)

* Registraron variaciones negativas: Guadalajara cayó dos posiciones y perdió 8.48 puntos; Bahía de Banderas cayó un nivel y perdió 8.77 unidades; Monterrey perdió 4.47 unidades. Todos respecto a 2013.

** Mostraron avances aunque no significativos respecto al 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios 2014*.

Bien vale la pena destacar que los municipios de Puebla y Toluca resultaron de los más altos en la evaluación. De acuerdo con el *Índice de Información Presupuestal Municipal 2014*, también se encontraron entre los municipios con más alto porcentaje de cumplimiento, como ya se acotó en el apartado anterior.

Sin embargo, para Noemí García, subdirectora de Transparencia de Aregional, uno de los apartados más opacos para los municipios resulta en los diferentes convenios que los propias demarcaciones realizan fiscalmente; es decir, “los informes de los recursos que reciben del Fondo de Aportaciones para la seguridad pública, así como los reportes de finanzas públicas y deuda pública” (Verdusco, 2014).

Se creería que con el análisis del aspecto fiscal sería suficiente. No es así. También se requiere supervisar otros aspectos como son la transparencia, el acceso a la información y la opacidad en los portales electrónicos y en la relación entre gobiernos y ciudadanos. Esto aunado a que solamente un porcentaje mínimo de la población (en su mayoría académicos y periodistas) recurre a los portales *web*.

En estos aspectos, resulta trascendental que las fallas en materia electrónica, es decir, en la falta de información en los portales, los documentos en formatos poco accesibles, así como las ligas vacías, resultan en incumplimientos para transparentar los recursos de origen público y generan en la población muchas suspicacias sobre la forma de ejercer los presupuestos.

El pasado 26 de enero de 2015,

la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) dio a conocer que existen municipios del país (92 municipios) que todavía no reportaban la inversión total de más de 7 mil millones 123 millones 904 mil 324 pesos que les otorgó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) para el ejercicio fiscal 2014 (Saldaña, 2015).

Esta es una constante que se debe frenar, evidenciar y castigar.

Conclusiones

Es importante señalar que los diferentes órdenes de gobiernos a lo largo de los años han permanecido indiferentes ante los reclamos sociales respecto al dinero erogado para sus funciones; vale la pena resaltar que ese dinero es público y su origen radica en los impuestos de todos los ciudadanos.

Los últimos años, gracias a los diferentes ordenamientos en materia de transparencia, acceso a la información pública, combate a la opacidad y corrupción, este tipo de información debe ser pública y difundida en los portales y en las oficinas de enlace ciudadanos y de transparencia. Sin embargo, esto último no ha funcionado como nos gustaría.

Ante esto, no sólo los entes que regulan la transparencia y el acceso a la información, sino que diferentes organizaciones sociales y académicas han tomado en sus manos la observancia de dichos recursos y evidenciando también cuando los gobiernos no cumplen en los estándares establecidos por las leyes.

Los diferentes gobiernos estatales y municipales continúan violando, de manera sistemática, estas exigencias ya sea debido a que no tienen sitio *web*, está desac-

tualizado o no publican la información pública de oficio; no se diga cuando los documentos son ilegibles o no son oficiales y se toman como si lo fueran.

Después del análisis hecho por el IMCO y Aregional, notamos que las áreas más opacas (además de los distractores ya mencionados), resultan aquellas que versan sobre los tabuladores salariales, las plazas asignadas y los criterios específicos de asignación de recursos. Ante ello, la sociedad y las dependencias autónomas [Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) e institutos de transparencia locales] deben exigir a los diferentes gobiernos el cumplimiento de la publicación de dicha información; de no ser así, deben ser castigados conforme a la regulación correspondiente.

Estamos seguros que para el próximo año a evaluar, 2015, continuaremos con gobiernos que frenan la información, pero también auguramos que en el listado aparezcan más, muchos más, con el cumplimiento de dichas ordenanzas que al final resultan en una mejor calidad de vida y, por tanto, en la confianza de la ciudadanía respecto con las autoridades más próximas a su vida cotidiana.

Fuentes

- Corona, Ricardo y Manuel Guadarrama (2014), “Por qué nos deben interesar las finanzas de los municipios?”, en *Este País*, número 273, enero, pp. 40-43.
- Díaz, Diego, Ricardo Corona y Manuel Guadarrama (2013), “El Estado y el municipio: los feudos de la opacidad”, en *Este País*, número 272, diciembre, pp. 63-66.
- Federación Nacional de Municipios de México, A.C., *Panorama de los municipios en México* en: http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123. Consultado el 20 de enero, 2015.
- Gómez, Karla (2014), “Necesario, controlar deuda pública para no desatar crisis”, en *El Economista*, disponible en línea: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/08/29/necesario-controlar-deuda-publica-no-desatar-crisis>. Consultado el 5 de enero, 2015.
- IMCO (2014), Finanzas Públicas, boletín de prensa, en www.imco.org.mx/finanzaspublicas/. Consultado el 9 de diciembre, 2014.
- Índice de Información Presupuestal Municipal 2014*, en www.imco.org.mx/finanzaspublicas/. Consultado el 10 de enero, 2015.
- Índice de Información Presupuestal Municipal 2014, Anexo Metodológico*, en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2014/>. Consultado el 10 de enero, 2015.
- López Ayllón, Sergio (coordinador) (2010), *Métrica de la transparencia 2010*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>. Consultado el 6 de enero, 2015.

- Ramos, Jorge (2014), *Reprueban en transparencia fiscal los municipios del país*, disponible en línea: www.dineroenimagen.com/2014-11-27/46991. Consultado el 27 de noviembre, 2014.
- Saldaña, Iván E. (2015), “Siguen 92 municipios sin transparentar 7 mil mdp del FAIS”, en *Excélsior on line*, disponible en línea: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/26/1004819>. Consultado el 26 enero, 2015.
- Verdusco, Mario Alberto (2014), “En opacidad fiscal, 2 de cada 3 municipios, dice Aregional”, en *El Universal on line*, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/en-opacidad-fiscal-2-de-cada-3-municipios-dice-aregional-115193.html>. Consultado el 27 de noviembre, 2014.

Gobierno electrónico y Administración Pública en Zumpango, Estado de México

*Jaime Espejel Mena**

*Misael Flores Vega***

*José Luis Rodríguez Mena****

Resumen

La adopción del gobierno electrónico en la Administración Pública se puede analizar en dos vectores. En primer lugar, se va configurando como una doctrina administrativa con criterios y principios que explica en una realidad determinada. En segundo lugar, se puede abordar como un imperativo administrativo para mejorar el quehacer del gobierno y acercarse a la población por medio de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC's). En el caso del Gobierno Municipal de Zumpango de Melchor Ocampo, el paradigma de gobierno electrónico es híbrido debido a que no es una prioridad de los ámbitos de gobierno; el único logro se limita a la configuración de la página *web* de forma escueta.

Palabras clave

Gobierno electrónico, vectores, doctrina administrativa, Gobierno Municipal de Zumpango de Melchor Ocampo, paradigma, híbrido.

Abstract

The adoption of e-Government in the public administration can be analyzed in two vectors. First you are configuring as an administrative doctrine with criteria and principles that explains in a certain reality. Secondly it can be approached as an administrative imperative to improve the work of the Government and approaching the population by means of the information technologies and communication (TIC's). In the case of the municipal Government of Zumpango de Melchor Ocampo, the paradigm of e-Government is hybrid because it is not a priority of the areas of Government; unique achievement is limited to the configuration of the Web site in a simple way.

Key words

E-Government, vectors, administrative doctrine, Municipal Government of Zumpango de Melchor Ocampo, paradigm, hybrid.

* Jaime Espejel Mena, doctor en Administración Pública, profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México en Zumpango.

** Misael Flores Vega, politólogo y filósofo, profesor en la Universidad Autónoma de México en Zumpango.

*** José Luis Rodríguez Mena, profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México en Zumpango.

Introducción

Los procesos de reforma a las organizaciones públicas se han presentado en las formas de modernización administrativa e innovación gubernamental. Las reformas son alentadas por la búsqueda de un cambio; empero, la historia de las organizaciones públicas sugiere que no toda reforma produce un cambio o que todo cambio sea producto de una reforma.

Los cambios en los procesos de las organizaciones públicas se orientan hacia el mejoramiento del papel y la intervención del Estado, en todos aquellos temas relacionados con el desarrollo. La historia de las diferentes corrientes que han estudiado a las organizaciones y a la Administración Pública, han observado dos temas recurrentes. El primero de ellos es el desafío del problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientará el gobierno los recursos escasos para obtener los mejores resultados? y ¿cómo mejorar los resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo desafío es consecuencia del primero, es decir, cómo hacer eficientes las acciones de gobierno: ¿cómo obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible? y ¿cómo mejorar los resultados deseables en el bienestar de la sociedad? La necesaria coexistencia de ambos desafíos ha motivado a distintas corrientes teóricas que, desde sus distintas perspectivas, formulan propuestas de solución y acción a la maltrecha relación en los hechos entre la eficiencia y la eficacia.

Desde la década de los noventa, las ciencias sociales en lo general y la Administración Pública en lo particular, son deudoras de esa tradición. La propuesta es la formulación e implementación del denominado gobierno electrónico, ya que éste es el camino donde se cruza eficiencia y eficacia, como motor de la coherencia política.

Como parte del proceso de digitalización que se vive en gran parte del orbe, los gobiernos recurren a menudo a aquellas herramientas que ofrece la tecnología a fin de mejorar su práctica política e innovar en sus modelos de gestión administrativa. Hoy por hoy es convencional hacer alarde al gobierno electrónico en virtud de que paulatinamente deviene en una herramienta ineluctable para el quehacer administrativo, por esa razón su aceptación social es más que sólida. Al mismo tiempo, los gobiernos municipales ven con recelo este paradigma; sin embargo, debido a las circunstancias económicas, sociales y políticas, resulta impostergable apelar a sus bondades para innovar en las actividades del servicio público.

Por razones de una modernización y reforma administrativa de la Administración Pública estatal y municipal, es pertinente formar parte de la oleada del

gobierno electrónico como un mecanismo de legitimidad política, y al mismo tiempo como una forma de acercar la población con el gobierno a fin de gestionar de forma eficaz la cooperación social y la gestión pública. Por razones de ingresar a la sociedad del conocimiento, resulta fundamental incorporar al gobierno municipal en el *e-government* a fin de construir esas redes de ciudadanos que caminen a la par de su gobierno.

El gobierno electrónico: doctrina de la Administración Pública

El estudio de la Administración Pública ha transitado por una diversidad de interpretaciones y justificaciones. Las aportaciones expresadas en distintos momentos y espacios académicos reflejan el hecho de que el objeto de estudio en las ciencias sociales se puede plantear desde distintos miradores, la Administración Pública no es la excepción, ya que su carácter disímbolo –arte, técnica, ciencia o disciplina– muestra la ausencia de un común denominador que permita categorizarla de manera universal tanto en su método de investigación como en su objeto de estudio (Hood y Jackson, 1997).

El objeto de estudio de la Administración Pública moderna, es un campo de controversias, existe un amplio aporte de conceptos, teorías y metodologías, sin lograr un progreso acumulativo de argumentos y propuestas: los esfuerzos han sido múltiples pero erráticos, impidiendo una postura teórica reconocida y contundente. Durante los años ochenta hubo un impulso orientado a otorgarle un enfoque interdisciplinario, proveniente del pensamiento europeo con objeto de restarle la huella positivista que había adquirido. No está agotada la discusión respecto de si es una ciencia, disciplina o profesión. Quizá contribuye a las diferentes visiones existentes en el tiempo, que la Administración Pública está fuertemente ligada con la visión del concepto de Estado que evoluciona de acuerdo a las tendencias de cada época; así constantemente se considera al Estado como hacedor de políticas públicas, o a veces competidor del sector privado, en otros casos como el eje único de toda una sociedad, también de mantener un papel por demás ausente, entre otros eventos.

Contribuye a complejizar la situación el hecho de que se manifiestan aspectos sociales, sociológicos, de preponderancia de grupos de poder, factores políticos, de evolución de corrientes de pensamiento, como el institucionalismo, positivismo, behaviorismo, elección racional o nuevo institucionalismo, por citar algunos. Ello constituye un marco referencial poco claro y abundante, pero sin lograr el rigor científico necesario para su crecimiento como ciencia.

Históricamente se plantean las interrogantes como ¿qué planteamientos adoptar para mejorar la forma de organización? ¿Quién debe planear la mejora de la organización? ¿Cómo se debe de planear la mejora de la organización? ¿Para qué plantear la mejora de la organización?

La larga trayectoria disciplinaria de la Administración Pública no es consistente, ya que ha privilegiado el estudio sustentado en fenómenos abstractos, idealistas, de la buena fe o antropológicos, y no de las acciones de los hombres. Más aún, la Administración Pública en cuanto disciplina se encuentra en problemas de categorización, sustento y argumentación, ya que sus ideas no se orientan a recuperar, criticar y orientar o proponer un universo conceptual y sólo asigna o sugiere programas de acción generales, sin ningún sustento cognoscitivo. En este sentido, en diferentes momentos se propone una o más respuestas, cada conjunto de respuestas tiende a plantearse como una doctrina. Existe la preocupación por entender a la Administración Pública en la fase de organización, esto es, en cómo organizar a la Administración Pública con un sentido que funcione en sus ordenamientos y procesos no tomando en cuenta el contexto, medio o tiempo de la propia Administración Pública.

Una doctrina es un conjunto de ideas cuya preocupación es cómo organizarse, la cual te ofrece una respuesta diferente: ninguna de las doctrinas es del todo nueva; por tanto, ninguna puede probar la veracidad de sus propuestas. Las ideas basadas en el sentido común, con el apoyo de ejemplos que encajan para darles fuerza, demuestran el carácter retórico de la Administración Pública.

Esto da cuenta que la Administración Pública es estudiada desde la periferia de su esencia, y las propuestas que genera se inscriben fuera del centro de atención de su campo paradigmático; es decir, la Administración Pública es objeto de múltiples y variadas interpretaciones, pero no siempre aciertan a fundamentarla como unidad de análisis, con fundamento acumulativo y propositivo, como una institución con sentido humano y social.

Regularmente, una doctrina administrativa se argumenta en función de su credibilidad y no de su veracidad, ello abre el camino para un análisis, resaltando el efecto persuasivo en la presentación de las ideas donde cumplen un papel fundamental la metáfora y la analogía. A la retórica se la compara con una combinación que abre una cerradura, que representa un problema; dicha combinación es aquel discurso que logra convencer. Las doctrinas guardan relativa coherencia, apoyadas por justificaciones, las cuales se refieren a la eficacia y a la asignación de recursos y tareas, vinculadas a la justicia y el cumplimiento de deberes que tienen que ver con confiabilidad, solidez y adaptabilidad, especialmente en condiciones

adversas. Una doctrina puede tener una o varias justificaciones, también doctrinas distintas pueden compartir la misma justificación y diferentes filosofías pueden compartir las mismas doctrinas, como es posible encontrar filosofías similares con doctrinas diferentes (Hood y Jackson, 1997).

De forma genérica, una doctrina administrativa se encuentra caracterizada de forma recurrente por seis elementos: *a)* son ubicuas, siempre alguien dirá cómo hacer algo con éxito; *b)* se organizan sobre datos y lógicas flexibles; *c)* triunfan sobre sus rivales mediante un proceso social de aceptación; *d)* suelen ser contradictorias, se usan proverbios rivales que se anulan mutuamente; *e)* son a menudo inestables, sujetas a modas; *f)* tienden a rotar, es decir, aparecen rebautizadas. Un ejemplo, lo podemos encontrar en los planteamientos sobre la dicotomía política-administración, la cual es un ejercicio interesante; no obstante, repite lo que ya se conoce. Una dicotomía es una construcción artificial de la realidad con un propósito claro, específico y con una carga valorativa, en este caso imputar cierta responsabilidad de los aciertos de la administración, pero más aún, por las deficiencias de la política (Almond, 1999: 39-105).

Las ideas que se repiten en todos los contextos y tiempos terminan por repetirse limitando el trabajo teórico-conceptual y son propensas a aceptar a las doctrinas y no a ponderar los argumentos de los sistemas conceptuales.

A Herbert Simon se le puede criticar el haber planteado que los principios en la organización y administración parecían proverbios y producto de una época positivista, ya que buscó vincular el diseño con el desempeño mediante experimentos sistemáticos como los de las ciencias naturales. No obstante, el enfoque proverbial sigue siendo vigente. Esto es, en la conexión entre diseño y desempeño es preferible examinar el “montón de llaves” (conjunto de doctrinas, justificaciones y filosofías) de la argumentación administrativa (Simon, 1982). La metáfora y la ficción persuaden al “realismo fáctico concreto” que busca una verdad sin adornos (Mill, 2002). Los nuevos temas reemplazan a los anteriores a medida que pierden credibilidad, las cosas cambian pero siguen siendo iguales. Si no hay ninguna diferencia entre política y administración, entonces toda administración es política.

Las teorías explican una parte del contexto, las políticas declaran la intención hacia una parte del contexto, mientras que las doctrinas son un conjunto de ideas, ubicadas éstas entre las dos anteriores en un eje imaginario. El mundo no está estructurado de forma unívoca, es el ser humano quien lo estructura a través de proyectar sobre él conceptos. El carácter cuantitativo o cualitativo de la realidad lo otorgan los conceptos.

La noción de verdad es propia de un enunciado y ésta a su vez de un concepto. Las verdades dependen de qué conceptos empleemos, la mayoría de las veces el

progreso de la ciencia no depende del aumento del número de verdades, expresado en el aumento del número de conceptos, sino en el cambio del sistema conceptual, en la ampliación, sustitución o cambio del sistema conceptual (Mosterín, 2000: 15-24).

Las doctrinas se alejan de la explicación a través de conceptos, el insumo de las explicaciones doctrinales es la historia, es decir, explicaciones sumamente restringidas de los asuntos humanos y su ordenamiento temporal. En un primer momento, toda ciencia tiene un componente histórico. Dicho componente tiene mayores alcances, ya que la ciencia entiende a la historia en un sentido más amplio, como los asuntos humanos y no humanos, y es atemporal. En este sentido, la historia es la descripción de un sistema, esto es, un conjunto bien delimitado de objetos y con definidas propiedades, interrelaciones y posiciones ente ellos mismos.

El segundo componente de la ciencia es de carácter teórico. En este sentido, una teoría es la explicación de una estructura. Existen variados significados del término, dependiendo del contexto al cual nos estemos refiriendo, estructuras metálicas o estructura como sinónimo de regularidad; empero, la concepción de estructura que está ligada con la ciencia, es la que se refiere a los rasgos más o menos comunes y formales a varios sistemas. Definir una estructura es formular una teoría, la teoría explica a la estructura y la estructura a su vez está compuesta de sistemas. Una doctrina nunca toca a las estructuras, es decir, a las teorías, sólo recrea a la historia en circunstancias determinadas.

Las Tecnologías de la Información y Comunicación en la Administración Pública

La supremacía de las doctrinas en la Administración Pública se ha expresado en la proclamación y establecimiento universal de “principios administrativos”, en especial en las esferas pública y privada, donde se plantea que las formas de planeación, operación o realización y gestión son homogéneas. La analogía entre los principios administrativos desdeña la esencia y el significado de la sociedad y el Estado. La Administración Pública se inscribe en lo que es la sociedad y los medios que se requieren para conseguir su pleno desarrollo e integridad, mientras que la misión del Estado es asegurar el camino hacia la integración de la sociedad en una comunidad.

Las tecnologías de la información y comunicación son sugeridas y motivadas abiertamente, a manera de principios administrativos generales, en tres documentos de carácter “fundacional”: el *Consenso de Washington* (1989), el *Informe*

del Banco Mundial de 1997 y la Agenda del Buen gobierno del año 2000. La intención es incentivar a la Administración Pública hacia una única ruta: el gobierno electrónico como herramienta tecnológica e imparcial para hacer eficiente la actividad del gobierno y conseguir procesos uniformes de acciones y medidas coordinadas en materia de seguridad de la información (DOF, 2011: 31). Las libertades económicas, como prerrequisito de la libertad política, es la característica que se encuentra presente en los dos primeros documentos, ya que en el tercero la libertad y derechos políticos se inscriben como programa y acción de gobierno.

Las recomendaciones de política económica emprendidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los años noventa, conocidas como el *Consenso de Washington*, aceptan el problema endémico del capitalismo mundial, el crecimiento económico está ligado con el comercio y la liberalización de una serie de estímulos, los cuales pueden ser incentivos tales como reducción de derechos a la exportación, un tipo de cambio más competitivo, liberalización de las exportaciones antes que las importaciones o la industrialización sustitutiva de importaciones, mejoramiento de la infraestructura para el comercio exterior, entre otros. El mercado mantiene una lógica propia de crecimiento, lo único que requiere éste es un arreglo institucional que apoye su linealidad, para ello es necesario resolver las fallas del sector público y del mercado, que impiden acumular capital y aumentar la productividad (Moreno *et al.*, 2004).

El listado de recomendaciones, que inicialmente se pensó para los países de América Latina, pero que después se planteó de manera general, contempla: a) disciplina presupuestaria; b) cambios en las prioridades del gasto público, de áreas menos productivas como la sanidad, educación e infraestructuras; c) reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; d) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; e) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; f) liberalización comercial; g) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; h) privatizaciones; y por último i) desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad. El claro propósito de las recomendaciones es aumentar la productividad del gobierno en la recaudación de impuestos y en la prestación de servicios a los distintos actores que integran la sociedad.

El *Informe del Banco Mundial de 1997*, denominado *El Estado en un mundo en transformación*, revisa los acontecimientos registrados en la economía mundial y sugiere cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y qué no puede hacer, y cómo debe hacerlo (Banco Mundial, 1997: 1).

Los últimos cincuenta años dan cuenta de las ventajas y desventajas de la acción estatal en lo que se refiere a la promoción del desarrollo. Los gobiernos a

través de sustanciales mejoras en la educación y salud han ayudado a reducir la desigualdad social. El Estado se encuentra inmerso en una constante transformación, fundamentalmente por cuatro acontecimientos:

- a) El desplome de las economías dirigidas de la ex Unión Soviética y de Europa central y oriental.
- b) Crisis fiscal del Estado benefactor, principalmente en los países con tradición industrial.
- c) El papel protagónico del Estado en el denominado “milagro económico” de los países de Asia oriental.
- d) La incapacidad del Estado para hacer frente a la multiplicación de las emergencias humanitarias.

El resultado del diagnóstico observa que el mundo está cambiando, ello obliga a modificar las ideas que tenemos sobre el papel del Estado. El factor determinante para hacer frente a esos procesos es la eficacia o ineficacia de los poderes públicos. El Banco Mundial, de manera clara, se pregunta: ¿cuál podría ser el primer paso para iniciar el gran trabajo de creación de un Estado eficaz? Según el Informe, en primer lugar, hay que eliminar la discordancia entre lo que dice y lo que hace el Estado y restablecer la confianza en las políticas del gobierno y las normas regulatorias. Esto, a su vez, puede exigir: a) establecer límites presupuestarios estrictos; b) hacer que la corriente de recursos sea previsible, exigir rendición de cuentas de los recursos financieros utilizados y convertir el cuerpo de administradores públicos en una meritocracia.

La válvula de escape de las sobrecargas del Estado presenta dos ingredientes. Por un lado, acomodar la función del Estado a su capacidad, y por el otro, aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas, la combinación de políticas acertadas e instituciones estatales más capaces para incentivar un desarrollo económico mucho más acelerado. A corto plazo, los reformadores podrían contribuir a esta aceleración reforzando los organismos centrales de formulación de políticas estratégicas, introduciendo una mayor transparencia y participación en el proceso decisorio, descentralizando actividades, organismos y escuchando a los beneficiarios de sus servicios públicos. Como instrumento principal de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo, se propone utilizar una matriz. En su eje horizontal se consignan los cuatro temas estructurales y sociales del “enfoque integral”. En el eje vertical se consignan los agentes de las actividades del desarrollo.

Tal matriz, al ser elaborada para cada país, permitirá presentar un cuadro íntegro de participación de los cuatro agentes económicos en todos los programas de desarrollo. Teóricamente cada país podría planear 56 esquemas utilizando 14 elementos de los requisitos previos básicos e incorporando a la ejecución de éstos al Estado, la sociedad civil, las organizaciones económicas internacionales y el sector privado. De esta manera, el desarrollo mundial se expresaría a través de 10,248 programas diseñados a través de matrices para cada país con participación de los cuatro agentes económicos mencionados. Dentro de la mecánica que se propone un rol importante se le atribuye, también, a los llamados “anexos de la matriz”, mismos que podrán empezar con una reseña general de los objetivos del gobierno a largo plazo en lo que respecta a cada tema (Banco Mundial, 1997).

Se plantea que los gobiernos deben tener la información sobre la situación del país en cuanto a logros y objetivos; tienen que prepararse de conformidad con los objetivos estipulados y convenidos, siguiendo una estrategia y marco cronológico de ejecución; podría incluir una lista más minuciosa de proyectos terminados en marcha y previstos, así como también una lista de las instituciones que presentan asistencia. A los fines de cada uno de los anexos, los especialistas se reunirán para recibir la orientación del gobierno, tal vez para fijar el programa para un periodo futuro de 1 a 3 años dentro de un marco de entre 10 y 20. Se mantendrán actualizados según la interacción que tenga lugar entre todas las partes integrantes; la información deberá ser transparente y de libre acceso para todos; serán un instrumento crucial de gestión (Banco Mundial, 1997).

La gestión dinámica de los conocimientos permitirá intercambiar las prácticas óptimas y los resultados de las investigaciones nuevas. El Banco Mundial conectará a sus oficinas exteriores para obtener comunicaciones locales de datos y videos, vía satélite, y ésta puede ser la base de una comunidad mundial única, amplia y transparente.

La *Agenda de Buen gobierno* del año 2000 en México se inscribe en la necesidad de trabajar en la lógica de las vertientes del *Consenso de Washington* y el *Informe del Banco Mundial*. De manera específica, el gobierno mexicano –teniendo como presidente a Vicente Fox Quesada– admite que durante los años noventa algunos gobiernos del mundo desarrollado tuvieron la sensibilidad de comprender que sus ciudadanos reclaman cambios (Muños, 2004).

Dos hechos documentaron la necesidad global del cambio, en la cual se inscribiría el gobierno mexicano. Por un lado, la sociedad civil se mostraba más participativa y demandante de incidir en la toma de decisiones de los gobiernos. Las tecnologías de la información y comunicación, como el internet, le permitían

ampliar los espacios de conformidad y socialización de sus demandas en todo el mundo; presuntamente se asistía a nuevas formas de interacción democrática. Por otra parte, el mercado exigía marcos institucionales que incentivaran sus estructuras. Frente a las problemáticas, el gobierno mexicano, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, emprende trabajos en dos líneas: 1. disminuir rezagos a la vez que se atenderá lo cotidiano y 2. cambiar, innovar y transformar al gobierno mexicano, para colocarlo en la vanguardia del nuevo paradigma que era el Buen Gobierno (Muños, 2004: 17-19).

El gobierno mexicano encaminó sus esfuerzos para orientarse a la lógica mundial, a través del paradigma del Modelo para la Innovación y la Calidad en la Administración Pública Federal. Este fue entendido como un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública federal, visualizándolo desde múltiples perspectivas. Fue un movimiento estructural porque vertebraba a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio re-visualizan los macro-procesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, generan resultados que benefician a la sociedad mexicana, y a la vez se aplicó el sistema de gestión para el diagnóstico y evaluación de un sistema de gestión de calidad con énfasis en la mejora continua o Modelo INTRAGOB para alcanzar los niveles de calidad que permitieran a la Administración Pública ser competitiva en el concierto internacional. El Modelo INTRAGOB es una guía para definir a la dependencia o entidad como un sistema. El énfasis de esta definición radicó en el entendimiento de su funcionamiento para provocar el mejoramiento continuo.

Fue una herramienta para el diagnóstico y evaluación del progreso o grado de madurez, el cual permitió apreciar las fortalezas y oportunidades de la dependencia o entidad, correlacionando tres dimensiones interdependientes: a) *enfoque*: diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores formas de trabajar; b) *implantación*: aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos para crear cultura; c) *resultados*: efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización.

La *Agenda de Buen gobierno* en México quedó estructurada en siete puntos: 1. gobierno honesto y transparente; 2. un gobierno profesional; 3. un gobierno de calidad; 4. un gobierno digital; 5. gobierno con mejora regulatoria; 6. un gobierno que cueste menos; 7. acreditación internacional.

El Gobierno-digital o *e-government* permitirá que el ciudadano cuente con información del sector público y acceso a los servicios públicos que éste ofrece.

El hecho hipotético es que facilitando a los ciudadanos el acceso a la sociedad de la información, se mejora la disponibilidad y calidad de los servicios públicos; más aún, se incrementa su valor agregado.

Las experiencias y prácticas internacionales del gobierno electrónico han dado cuenta que éste no es un proceso único u homogéneo, ya que se esquematiza o presenta en diferentes formas. La implementación del gobierno electrónico reclama a la participación ciudadana como una constante en sus diferentes fases. Las etapas del gobierno pueden ser cuatro:

- a) Informativa o presencia (colocar información relevante para todo el público en un sitio *web*).
- b) Interactividad (la información es en dos vías, público-gobierno gobierno-público).
- c) Transacción (se presenta la posibilidad de realizar transacciones sin acudir a las oficinas del gobierno).
- d) Transformación o e-democracia (establecimiento de un sitio único para acceder a todos los servicios que presta el gobierno).

Un gobierno electrónico atiende al ciudadano por medio de múltiples canales, no sólo por internet. Ellos se sustentan en una infraestructura de TIC's, con automatización de procesos e integración de aplicaciones a través de la ayuda entre individuos que atienden al ciudadano, automática o personalmente, remota o física. Con todo, el gobierno electrónico es observado como una de las dos aristas de la gobernanza electrónica; la segunda es la democracia electrónica.

El Gobierno electrónico en Zumpango

El gobierno electrónico, de forma genérica, es entendido como ese conjunto de procesos y estructuras para la conformación de una oferta electrónica de servicios gubernamentales. La reflexión y más aún la evaluación del gobierno electrónico es un fenómeno relativamente reciente, el cual no ha sido claramente definido para el ámbito municipal. No obstante, la lógica y difusión de las doctrinas sobre el gobierno electrónico ha permeado en los gobiernos locales el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como medio para hacer eficientes y eficaces a las administraciones públicas.

La importancia de las TIC's en las administraciones locales es reconocida en documentos, como la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007),

la cual reconoce al gobierno electrónico como un derecho del ciudadano que le abre múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas y de esa manera:

- a) Se conocen los medios electrónicos y lo que están haciendo las administraciones.
- b) Se hace a las administraciones más transparentes y al mismo tiempo contribuyen a luchar contra la corrupción y generan confianza a los ciudadanos.
- c) Se eliminan las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus administraciones.
- d) Promueven la inclusión y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.
- e) Permiten participar activamente emitiendo opiniones y sugerencias en las administraciones.

Para la Organización de las Naciones Unidas, el uso de las TIC's puede generar un círculo virtuoso para el desarrollo, ya que aumentan el capital humano y con esto incrementa la productividad y la innovación; a su vez, se promueve la competitividad en las empresas y la eficiencia en el gobierno, que puede aumentar la recaudación e inversión estratégica (López, 2012a: 16), lo que hace que sean cada vez más relevantes en sociedades con un importante nivel de desarrollo. No obstante, su avance y difusión no han sido extendidos automáticamente a todas las sociedades; es importante considerar que en los gobiernos locales existen diferentes necesidades de acuerdo con el tamaño de cada municipio (Luna *et al.*, 2011: 47).

El uso de las TIC's en el gobierno ha ensanchado la brecha de los ámbitos estatales y locales con posibilidades para su uso. Ahora una forma más de exclusión social es la brecha digital, definida por la OCDE en el *Understanding the Digital Divide* como “la diferencia que existe entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos respecto a las oportunidades para acceder a las TIC's y al uso de internet” (Flores-Roux, 2012: 28), que se forma en los 2,456 municipios mexicanos.

Los gobiernos electrónicos en el ámbito municipal tienen que enfrentarse a una serie de retos, los cuales son catalogados en dos grupos principalmente: a) retos financieros y b) retos estructurales (infraestructura, estructuras organizacionales y los marcos legales y contextuales). Los retos del gobierno electrónico municipal (Luna *et al.*, 2011) son producto de deficiencias, como la falta de infraestructura eléctrica de telecomunicaciones y redes, por la concepción de los funcionarios

públicos, que no consideran a las TIC's como componentes estratégicos del gobierno municipal y porque en el ámbito municipal no se cuenta con mecanismos y procedimientos para evaluar tanto al portal como a las demandas y necesidades de los ciudadanos (Luna *et al.*, 2011).

Aunque el uso de las TIC's en el gobierno inició a mediados del siglo xx, su adopción y uso se aceleró hace unos 15 años cuando Internet se hizo pública (Luna *et al.*, 2011: 45). En los últimos años, los avances en infraestructura de telecomunicaciones han sido evidentes, pero al mismo tiempo se muestran insuficiencias ante las potenciales demandas. El Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) plantea que sólo el 26.26% de los municipios en México cuentan con página de Internet (poco más de 600 municipios) y 1,116 (45.44%) cuenta con un correo electrónico (Luna *et al.*, 2011: 46). Se puede afirmar que sólo unos cuantos municipios de nuestro país (probablemente sólo el 5%) tienen los recursos y capacidades necesarias para responder (Luna *et al.*, 2011: 47) a los retos de infraestructura, estructura organizacional y marco legal y contextual de manera individual.

La infraestructura en los municipios del país muestra importantes deficiencias. Aunado a ello no se contempla a las TIC's como un componente estratégico para innovar o agilizar a su estructura organizacional. Podemos plantear que los actuales aportes cuantitativos de los gobiernos no permiten sistematizar la infraestructura sobre el diseño organizacional, estrategia y toma de decisiones, capacitación y resistencia/miedo al cambio, de forma específica para afrontar al gobierno electrónico.

De acuerdo con la *e-Government Survey* 2012 de la Organización de las Naciones Unidas, México se encuentra en el número 55, debido a un severo subdesarrollo principalmente en la infraestructura de telecomunicaciones (Vázquez, 2012: 24); sin embargo, ocupa el octavo lugar de desarrollo de gobierno electrónico dentro de los países americanos, respectivamente. Además, de la población total de los países de América Latina y el Caribe (estimada en 513 millones de personas en el año 2000 y cerca de 600 millones de personas en el 2010) sólo el 27% es usuario de Internet, mientras que los países más avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) registran tasas cercanas al 70%. Asimismo, mientras que en los países miembros de la OCDE, 7 de cada 10 hogares están conectados a internet –cifra que alcanza prácticamente el 100% en Corea del Sur–; en México, menos de 3 de cada 10 hogares cuentan con acceso a internet (Peña, 2012: 19), lo que evidencia que América Latina enfrenta importantes desafíos en materia de gobierno electrónico, que van desde servicios básicos hasta nuevos modelos de interacción más centrados en el ciudadano (Barros, 2012: 72). Para

países del primer grupo, como México o Chile, la tarifa de suscripción mensual de banda ancha tiene un valor de US\$29 y US\$35 (PPP), respectivamente. Mientras que en los segundos, la tarifa es de US\$19 (PPP) (CEPAL, 2010).

En las actuales condiciones institucionales del gobierno electrónico, en los municipios de México, observamos por lo menos tres vertientes o déficits: a) el servicio *web* de los gobiernos; b) infraestructura de telecomunicaciones; c) capital humano.

El servicio *web* del gobierno es entendido en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011* como una estrategia de desarrollo para un gobierno responsable y moderno, capaz de propiciar un ambiente de acuerdos y consensos; que conduzca el esfuerzo social para concretar acciones, programas y proyectos que impacten positivamente en la calidad de vida de los mexiquenses (Gobierno del Estado de México, 2005: 167-172) y del mismo modo como un elemento que permita conseguir una gobernanza en el ámbito municipal. Está definido con base a los apartados de la *Seguridad Integral* sustentado en tres pilares, a saber: *Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública*.

La *Seguridad Integral* está formulada bajo tres cimientos a mencionar: Cimiento I, coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas; Cimiento II, reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente; Cimiento III, financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento. El Cimiento II está dedicado a la modernización integral de la Administración Pública. Se necesita consolidar una Administración Pública como un mecanismo eficiente y eficaz para promover el desarrollo y regular las relaciones sociales. Para tal propósito, el capítulo está integrado por cinco programas: a) nuevo marco jurídico para la administración pública del Estado; b) gestión pública; c) gobierno electrónico; d) transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno; e) fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales.

En el contexto de Zumpango, el gobierno electrónico empieza a desarrollarse y difundirse por medio de las acciones, planes y programas federales, los cuales siguen una estructura que va de lo federal a lo estatal y en menor medida en el ámbito local. Ya que si bien el gobierno electrónico es entendido como una estrategia destinada a promover una mayor eficiencia, efectividad y transparencia, es algo que va más allá del derecho fundamental de acceso a la información. Éste consiste en el derecho que tiene cualquier persona para solicitar un documento al gobierno, y la obligación correlativa de éste para entregarlo de manera expedita (López, 2012: 24). En la gestión gubernamental, haciendo uso de las TIC's, vinculándolas con cada una de las direcciones de sus diferentes espacios y realidades

políticas, sociales y económicas, en el contexto municipal, difícilmente esto se llega a concretar. Ejemplo de ello es el Municipio de Zumpango, ya que estaría ubicando en la primera etapa de la experiencia del gobierno electrónico, es decir, en la etapa informativa o de presencia.

Las condiciones de las TIC's en el gobierno del municipio de Zumpango limitan la denominada desmaterialización de trámites y servicios, es decir, se mantiene cierta lejanía con un imperativo del gobierno electrónico, como lo es la simplificación administrativa y la mejora regulatoria. Aunque Zumpango representa una cabecera judicial y electoral, en su sitio de internet no se puede acceder a dominios como la prestación de servicios, la consulta pública, la transparencia del quehacer gubernamental, la expedición de documentos oficiales, el pago de impuestos o la notificación de resoluciones judiciales o administrativas.

En la página *web* del gobierno de Zumpango es nulo el número de trámites que es posible realizar parcial o totalmente en línea. El sitio es únicamente de consulta, donde se enumeran las acciones del presidente municipal y más aún del partido político del cual proviene (Partido Acción Nacional).

La implementación del gobierno electrónico reclama la participación ciudadana como una constante en sus diferentes fases. Ello requiere que se coloque la información relevante para todo el público en un sitio *web* y que la información presentada pueda emplearse en dos vías: público-gobierno-gobierno-público. Asimismo, para el correcto desarrollo del gobierno electrónico se hace necesaria la posibilidad de realizar transacciones sin acudir a las oficinas del gobierno; es decir, el establecimiento de un sitio único para acceder a todos los servicios que presta el gobierno.

La infraestructura de telecomunicaciones en Zumpango de Melchor Ocampo –uno de los 125 municipios que componen al Estado de México, ubicado en la región noroeste del Estado, a 60 kilómetros de distancia de la ciudad de México, colinda con los municipios de: Tequixquiac, Hueyoptla, Teoloyucan, Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Huehuetoca, Melchor Ocampo y Tizayuca (el cual pertenece al Estado de Hidalgo)–, se limita a una página *web*: www.zumpango.gob.mx, en la cual la posibilidad de interactuar es limitada, ya que sólo permite enviar mensajes breves a las dependencias municipales. La relación ciudadano-gobierno, de 159,647 mil habitantes, se sustituye con la presencia de cinco oficinas administrativas, donde se acercan los servicios a las comunidades de San Bartolo Cuautlalpan, San Juan Zitlaltepec y La Trinidad. La primera oficina que atiende servicios administrativos fuera de la presidencia municipal, fue creada en el 2006 y la última en el 2010.

La presencia de las cinco oficinas administrativas para el gobierno municipal de Zumpango son acciones que la administración pública ha realizado, para fortalecer la relación entre gobierno y sociedad y para crear una gobernanza donde se logre un aprovechamiento óptimo de los recursos municipales que genere un cambio positivo y tangible (Ayuntamiento de Zumpango, 2009). La creación de estas cinco oficinas administrativas es la medida empleada por la administración para compensar las deficiencias y limitaciones de su portal electrónico.

Por lo tanto, para el gobierno de Zumpango, el proceso y la estructura del gobierno electrónico es desconocido, ya que la página virtual del municipio no cuenta con enlaces para acercar al ciudadano a la realización de trámites administrativos como lo podría ser el pago de impuestos, revisión de convocatorias a programas de desarrollo social o bien la consulta de pagos de servicios públicos.

El portal de internet del gobierno de Zumpango únicamente consiste y funciona como una página de consulta ciudadana, la cual no permite una relación de público-gobierno-gobierno-público. Por tanto, se plantea que la implementación del gobierno electrónico en la administración de Zumpango, como intento de simplificación administrativa y estímulos en el pago de contribuciones, no se ha logrado, por lo que hasta el momento el portal electrónico únicamente cumple con la función de recabar y distribuir información sobre los actos y acontecimientos de relativa trascendencia para la sociedad en general, pero no así la posibilidad de realizar transacciones sin acudir a las oficinas de gobierno, o el establecimiento de un mecanismo o formato para acceder a todos los servicios que presta el gobierno.

El capital humano del municipio de Zumpango, para atender al gobierno electrónico, se concentra en el área administrativa encargada del control, supervisión y mantenimiento del portal oficial de internet del municipio. En estas áreas encontramos: la Coordinación de Comunicación Social, la Subdirección de Unidad de Información, la Coordinación de Vinculación Ciudadana y la Subdirección de Informática.

Aunado a ello podemos observar que las condiciones del gobierno municipal de Zumpango, que permean la no incorporación del gobierno electrónico (hoy es impensable ya apartarse de él), radican en la ausencia de la voluntad de la clase gobernante. A lo largo de la historia, los grupos que integran al gobierno municipal provienen de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismos que renuncian a un acercamiento a la población por medio de las TIC's, debido a que las formas de hacer política y gestionar los problemas sociales son a la usanza del corporativismo y el clientelismo: el contacto con la población es *face to face*.

A pesar de que en dos ocasiones la clase política que ha integrado el gobierno municipal ha sido conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)

(1997) y el Partido Acción Nacional (PAN) (2009), el interés por emprender cambios radicales en los modelos de gestión o de reforma administrativa han sido nulo. Estos dos períodos de gobierno que han sido constituidos como oposición al PRI rehúyen del gobierno digital porque no constituye un logro que impacte para su permanencia en el poder. Su fuente de regeneración y de legitimidad política no se encuentra en la innovación administrativa, sino en conseguir el apoyo popular por medio de políticas de asistencia social y de infraestructura, lo cual se debe a que por lo regular lo que se busca son resultados rápidos, por el breve período que duran las administraciones (Luna *et al.*, 2011a: 33), además de que en el ámbito municipal se carece de una visión de largo plazo para continuar las estrategias, objetivos y proyectos más allá de los tres años que dura la administración (Luna *et al.*, 2011: 47).

En un segundo momento, la limitante del Gobierno Municipal de Zumpango para incorporar el gobierno electrónico es el hecho de que el gobierno federal no cuenta con una política de gobierno electrónico, lo cual implica pensar indefectiblemente en una reforma administrativa y organizacional que atraviese una real descentralización del poder. El concepto de reforma plantea una perspectiva especial que influya en los procesos de cambio organizacional y en la manera en que las organizaciones funcionan, así como en el liderazgo interno y el poder. En una perspectiva de reforma, se supone que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre formas de organización diferentes. Las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. La reorganización es una herramienta usada por el reformador o reformadores. Existe una cadena continua de causa y efecto que inicia en las intenciones de los reformadores y continúa a través de decisiones, estructuras nuevas, procesos e ideologías, hasta llegar a cambios de comportamiento y mejores resultados. Al mismo tiempo, la experiencia conduce al aprendizaje. Si los resultados no corresponden con las intenciones o si las condiciones para la acción cambian, el proceso de reforma comienza de nuevo.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (COFEMER-CIDE, 2002) establecieron una serie de pasos a manera de guía para que los municipios sean más eficientes y eficaces en los procesos que permitan la prestación de sus servicios, ya que en ella se explicita la manera en cómo los municipios deben integrar sus equipos de reingeniería de procesos y los elementos que deben contener sus reglamentos de operación, así como la metodología con la que realizarán su trabajo, la cual se integró en siete

etapas, a saber: 1. iniciación, 2. fotografía, 3. definición de soluciones, 4. rediseño o diseño, 5. implantación, 6. medición y control, 7. retroalimentación.

En la primera etapa se plantea que la *Iniciación* implica un diagnóstico operativo del municipio que permite enlistar los procesos y actividades administrativas municipales y los problemas a los que se enfrenta diariamente el municipio.

La etapa, número dos, de *Fotografía*, consiste en elaborar una descripción de los procesos administrativos del municipio, así como de los diversos factores que inciden en ellos.

La etapa tres, *Definición de soluciones*, implica evaluar y seleccionar ideas factibles para solucionar la problemática detectada en los procesos administrativos municipales.

La etapa número cuatro, *Rediseño o diseño*, permite aplicar ideas factibles determinadas a los procesos administrativos y llevar a cabo su rediseño, a menos que se determine que no son operables, en cuyo caso se diseñarán nuevos procesos. Se establecerán garantías de tiempo y de calidad en el servicio, para finalmente entregárselos al presidente municipal.

La quinta etapa, *Implantación*, se refiere a informar y negociar el establecimiento de los nuevos procesos con las áreas que participan en los procesos. Para ello, se deben generar compromisos y darles seguimiento.

La etapa sexta, *Medición y control*, facilita el seguimiento de los trabajos de reingeniería de procesos, de tal manera que se determina un tiempo de medición, se miden las variables críticas y se compara su evolución.

Finalmente, la séptima etapa, *Retroalimentación*, impulsa el establecimiento de la mejora continua, de tal modo que el municipio siempre preste servicios de calidad a los gobernados. Asimismo, impulsa la publicidad de los trabajos de reingeniería de procesos y de sus beneficios en el ámbito del gobierno municipal.

Los planteamientos formulados por la COFEMER se enfrentan a una lógica cotidiana, a la ausencia de una reforma administrativa, es decir, a un diferente ejercicio de adquisición o uso del poder político. Es poco probable que los conflictos puedan resolverse siempre haciendo referencia a “la presencia de uno o más centros de poder que controlen los esfuerzos concertados de la organización y los dirijan hacia sus metas” (Etzioni, 1964: 3). Es también improbable que los conflictos puedan solucionarse siempre mediante la influencia preponderante de la competencia y la selección. Los entornos pueden ser más o menos competitivos, complejos o simples, benignos o severos; pueden cambiar lenta o rápidamente.

El poder de las organizaciones para seleccionar, influir o sobrevivir dentro de sus entornos varía. Cuando existen muchos intereses incompatibles y por tanto

variables múltiples con implicaciones de diseño en conflicto, una organización pública debe elegir qué parte del entorno debe adaptarse. En particular, el gobierno tiende a formar su entorno antes que adaptarse a él. Por lo tanto, crear compromiso y ganar apoyo son aspectos clave de los procesos de reforma. Necesitamos estudiar los arreglos institucionales y los intereses, los recursos, las divisiones y las alianzas organizadas en torno a cuestiones de modernización, así como las bases de valor, interés y poder de las organizaciones que van a ser reformadas.

Pese a todo ello, la realidad municipal continúa inmersa en un franco deterioro de sus estructuras. Hoy en día continúa siendo válido el preguntarnos: ¿por qué debe cambiar el gobierno y la Administración Pública? Ante esta pregunta conviene repasar una serie de factores que obligan al cambio, a la modernización de las administraciones públicas, o sea, las fuerzas del cambio. Esta transición debe darse por las siguientes razones: crecimiento y composición de la población; globalización de la economía, ya que estamos en una economía abierta e inestable; vivimos la era de la información y de las comunicaciones; hay una sociedad más consciente, participativa y demandante; avances tecnológicos; desarrollo de la democracia o procesos de democratización; mayor politización de la población y progreso de una cultura política democrática; profundas desigualdades sociales; exigencia de una verdadera gobernabilidad, que transite por la vía de la eficacia administrativa; limitaciones de recursos y exigencias de mayor racionalidad; equilibrio ecológico; límites al mantenimiento del poder de los partidos políticos y la necesidad de un mayor control y vigilancia de la actividad pública, entre otros factores.

Conclusiones

El gobierno electrónico es entendido como una herramienta –réplica de una doctrina– que coadyuva al desarrollo, mejora y consolidación de la gestión pública. No obstante, en la generalidad de los gobiernos locales no se han realizado las reformas jurídicas ni las modificaciones administrativas que se hicieron en su momento en el ámbito federal. En el Estado de México, la competencia de los gobiernos municipales se encuentra compilada y sistematizada en los registros del gobierno estatal. En algunos casos, los propios municipios ya constituyeron sus registros de trámites, es el caso de Tijuana, Ensenada, Monterrey, San Nicolás de los Garza o León, todos ellos con bases en el Partido Acción Nacional.

El contexto y las condiciones del gobierno en Zumpango lo caracterizan como un municipio que se encuentra inmerso en un proceso de urbanización y en

transición, con un fuerte arraigo en sus tradiciones tanto políticas como sociales. Diversos argumentos han planteado la relación entre la penetración de las TIC's en un país y su grado de desarrollo. En el caso de Zumpango, Estado de México, se observan evidencias de una correlación relevante entre la ausencia de tecnologías y conexiones de internet y el índice de desarrollo humano del municipio, lo que permite destacar que las brechas digitales en regiones como en el municipio de Zumpango no se han podido superar. Por otra parte, se observa que existe una ausencia de tecnologías orientadas a fortalecer la relación entre gobierno y sociedad, porque históricamente en el municipio de Zumpango su fuente de regeneración y de legitimidad política no se encuentra en la innovación gubernamental.

Las deficiencias de la parte funcional del gobierno electrónico de Zumpango se centran en la falta de comunicación y de interacción con la sociedad, debido en primer lugar a la incipiente y deficiente interacción, integración y participación política de la sociedad hacia el gobierno y, en segundo, a la poca apertura del gobierno municipal para que la sociedad participe en el gobierno. Por ello se plantea que será un imperante que el Municipio de Zumpango modifique su página *web*, para que la sociedad participe de forma activa en las diferentes acciones del gobierno y que desarrolle canales de acceso para la participación y acción pública, tanto en su relación con la sociedad como en lo interno, y que genere relaciones tanto verticales como horizontales al interior de su administración.

El Gobierno de Zumpango deberá iniciar un proceso en el cual se contemple la planeación y desarrollo de la página *web* del municipio, entendiéndola como el instrumento que permitirá el desarrollo en el mediano y largo plazo de la administración, por lo que se recomienda que la página *web* del Municipio de Zumpango deberá tener y cumplir con una misión y visión, para que independiente de los intereses y objetivos del partido que ocupa la presidencia municipal, se continúen y mejoren los proyectos de los antecesores. Apuntalar esta herramienta, redundará en un mejor servicio y atención al ciudadano; cuando la administración municipal sea coherente y pertinente con la visión y misión de desarrollo, en el mediano y largo plazo, se conseguirán resultados satisfactorios para la sociedad.

Los argumentos se pueden cerrar planteando que en una perspectiva de reforma, en una estructura administrativa, el cambio será el producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre formas de organización diferentes. Y que cuando sea más costoso admitir condiciones que permitan la presencia de un gobierno electrónico, retardará su implementación y se postergará su presencia.

Es importante el aporte de la descripción de las doctrinas administrativas, no a partir de sus nombres o épocas, sino por la metodología comentada, la cual plantea

una coherencia integral y una suma de las partes más que al todo. El gobierno electrónico es la combinación de las TIC's y el liderazgo gubernamental, orientados al servicio para simplificar procesos y para acercar los servicios gubernamentales al ciudadano. Cuando la gestión pública está orientada al servicio, la tecnología puede convertirse en un vehículo privilegiado para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información gubernamental, para aumentar la transparencia de la gestión pública y llegar a comunidades rurales y a sectores tradicionalmente excluidos.

Con el presente documento se puede plantear que en la Administración Pública mexicana existen tres estrategias básicas para el mejoramiento institucional, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. Desafortunadamente, la Administración Pública mexicana rara vez realiza políticas más allá de la primera estrategia.

Fuentes

- Almond, Gabriel A. (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Ayuntamiento de Zumpango (2009), *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, s/f, en <http://www.zumpango.gob.mx/transparencia/pdf/I-%20LEYES%20Y%20REGLAMEN-TOS/PDM%20ZUMPANGO%202009%202012.pdf>. Consultado el 9 de febrero, 2011.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El estado en un mundo en transformación*, Washington DC., Oxford University Press.
- Barros, Alejandro (2012), “Gobierno electrónico: ¿dónde estamos, a dónde vamos?”, en *Revista Política Digital*, número 65, diciembre 2011/enero 2012.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia*, México, FCE.
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas*, México, FCE.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (2007), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, *Pucón*, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007, en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>. Consultado el 3 de agosto, 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), *Avances en el acceso y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008-2010*, s/f, en <http://www.cepal.org/SocInfo>. Consultado el 19 de septiembre, 2011.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económicas (COFEMER-CIDE) (2002), *Guías para la Mejora Regulatoria Municipal. Guía*

- Introdutoria*, s/f, en http://www.cofemer.gob.mx/documentos/estados/guias/guia_introdutoria.pdf. Consultado el 11 de abril, 2011.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2011), *ACUERDO por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establecen las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en esa materia y en la de Seguridad de la Información*, martes 29 de noviembre de 2011, en http://www.ciad.mx/normateca/normateca/front/document.send.php?file=PDF/Manual_de_Seguridad_de_la_Informacion.pdf. Consultado el 11 de abril, 2012.
- Etzioni, Amitai (1964), *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Flores-Roux, Ernesto M. (2012), “La brecha digital en México en relación con América Latina”, en *Revista Política Digital*, número 65, diciembre 2011/enero 2012.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, s/f, en <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandedesarrollo20052011.pdf>. Consultado el 9 de febrero, 2011.
- Goodin, Robert E. (comp.) (2002), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Harmon, Michael y Richard T. Mayer (2001), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, FCE.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1997), *La argumentación administrativa*, México, FCE.
- López Ayllón, Sergio (2012), “La opacidad de la transparencia”, en *Revista Política Digital*, número 65, diciembre 2011/enero, 2012.
- López Obrador, Andrés Manuel (2012a), “Agenda Digital para el Buen Vivir”, en *Revista Política Digital*, número 68, junio/julio, 2012.
- Luna Reyes, Luis F., Ramón Gil-García y José A. Celorio Mansi (2011), “Retos del Gobierno electrónico municipal”, en *Revista Política Digital*, número 61, abril-mayo, 2011.
- Luna Reyes, Luis F., Ramón Gil-García y Rodrigo Sandoval Almazán (2011a), “Estrategias de e-Gobierno en municipios, ¿por dónde empezar?”, en *Revista Política Digital*, número 63, agosto-septiembre, 2011.
- Luna Reyes, Luis F., Ramón Gil-García y Rodrigo Sandoval Almazán (2011b), “Rankin estatal 2011 de portales.gob”, en *Revista Política Digital*, número 63, agosto-septiembre, 2011.
- Mill, Stuart John (2002), *El utilitarismo*, Barcelona, Alianza.
- Mintzberg, Henry (2002), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Moreno Brid, Juan Carlos Pérez, Esteban Caldentey y Pablo Ruíz Nápoles (2004), “El consenso de Wasington: aciertos, yerros y omisiones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre.
- Mosterín, Jesús (2000), *Conceptos y categorías en la ciencia*, Madrid, Alianza.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004), *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, FCE.
- North, Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

- Peña Nieto, Enrique (2012), “Un país incluyente y competitivo: hacia la Agenda Digital por un México conectado”, en *Revista Política Digital*, número 68, junio/julio, 2012.
- Powell, Walter y Paul J. Dimaggio (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Simon, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- Vázquez Mota, Josefina (2012), “México 2.0. Del e-Gobierno a Gobierno 2.0”, en *Revista Política Digital*, número 68, junio/julio, 2012.

Prospectiva Gubernamental

Guillermina Baena Paz*

El asunto no es avisar que vamos a chocar contra un iceberg...

La diferencia entre hacer y no hacer prospectiva...

está en evitar la colisión...

(MICHEL GODET)

¿Por qué la prospectiva?

La prospectiva es una práctica que cada vez cobra más auge a nivel mundial, muchos países han desarrollado visiones de largo plazo y están emergiendo como países líderes. China en los sesenta planeó a cien años, Japón hace planeación de largo plazo con evaluaciones quinquenales, Brasil planeó su futuro en la agenda 2010, muchos países de América Latina están incorporando a su legislación, pero sobre todo a su práctica, las visiones prospectivas.

Para Javier Medina, la prospectiva en países desarrollados se aplica de manera regular; en cambio, en América Latina y el Caribe apenas está en un proceso de madurez y reflexión.

Para la Comisión Europea, la prospectiva debe contribuir a tres grandes propósitos de la gestión pública:

1. Mejorar la planificación con sistemas complejos.
2. Contribuir a la preparación y a la formulación de políticas, inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales retos de la sociedad futura.

* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Imparte Cursos y Diplomados en el INAP y en el IAPEM; es Profesora Internacional en la Universidad del Externado en Colombia. Es Presidente del Comité de Publicaciones del IAPEM y Directora de la *Revista IAPEM*.

3. Brindar insumos calificados de información y conocimiento para el desarrollo futuro y la planificación de largo plazo

¿Por qué formarse en Prospectiva?

Muchos funcionarios todavía se preguntan el por qué es necesario prepararse en prospectiva, mientras que disposiciones jurídicas y administrativas desde la misma secretaría de la Función Pública hasta la legislación local –como la del Estado de México– contienen la manifestación expresa de elaborar estudios prospectivos para sus dependencias o municipios.

El tema no es encargar un estudio y sólo quedarse en el cumplimiento de la formalidad, sino entender la importancia de la Prospectiva en la sociedad actual, para ser competentes enfrentando las nuevas problemáticas, éticamente responsables y tener una visión integradora ante lo que es el presente y lo que vendrá.

No obstante, la Prospectiva llega más allá para planear estratégicamente en el largo plazo y que se puedan dar estrategias de procesos irreversibles en beneficio de la gente, de su situación y hacia una mejor calidad de vida y bienestar.

De igual manera plantea la gran oportunidad para construir futuros compartidos con las comunidades. Sus capacidades holísticas y multidisciplinarias en el análisis permiten plantear soluciones, no salidas improvisadas para salir del paso, para dar la apariencia de que hay respuestas a las demandas, pero que son más dañinas cuando los problemas no se resuelven, se ocultan, se simulan, y peligrosamente pueden caer en la impunidad y la corrupción.

Uno de los argumentos más frecuentes para no aplicar la visión de largo plazo es el que se maneja sobre la duración del periodo administrativo. No se puede hacer mucho, se dice, en tan poco tiempo que se tiene para la administración en turno. El pretexto era que tres años para una presidencia municipal son pocos, pero aun con la extensión del periodo aprobada recientemente, el problema no es la cantidad de tiempo en la toma de decisiones, sino la calidad de lo que se puede hacer. No importa la duración del periodo en funciones, lo que importa es que con inteligencia y creatividad se gobierne para el largo plazo.

Habilidades para aprender el futuro

Es frecuente también la preocupación sobre la capacidad de cada individuo para trabajar con el futuro. Temor sin razón de ser, baste con revisar las siguientes habilidades:

- La primera habilidad es adquirir información lo más completa y suficiente para tomar decisiones adecuadas. Esto implica tener el control de la mayoría de las variables que comprenden una problemática y no sólo verlo con una lupa unidisciplinaria que nos lleva a la miopía.
- La segunda habilidad es ver más allá de donde ve nuestra propia construcción de realidad. Romper paradigmas, cambiar de actitud, tener un amplio criterio para aceptar lo que estamos observando, nos podrá llevar más allá de la caja, es decir, más allá del tiempo y espacio en el que construimos nuestra propia realidad, que muchas veces se mueve en la zona de confort para no sentirnos incómodos.
- La tercera habilidad es pensar como un científico de la complejidad. Ya nada es simple, ni tendencial, ni las cosas siguen como están ahora. La multicausalidad ha llevado a entender que un fenómeno tiene muchas causas porque es complejo, se escudriña dentro de los niveles sistémicos, dentro del caos, las contradicciones y las crisis. Y peor aún, en situaciones caórdicas que lo llevan del caos al orden y viceversa.
- La cuarta habilidad es aprender de otros que ya están utilizando el futuro. Hay países y lugares que están viviendo en el futuro a diferencia de los que nos movemos en el presente. Eso les ha permitido experimentar, plantear soluciones a problemas que parecen irresolubles, como sería el caso de las ciudades donde los ordenamientos territoriales están llevando a generar ciudades flotantes en el agua y en el espacio, ciudades subterráneas, ciudades submarinas, ciudades protegidas contra fenómenos medioambientales. Nosotros “guarecidos en el todavía” podemos aprender de esas experiencias.
- La quinta habilidad es entender que el panorama sobre el futuro es un terreno discutible y por eso es importante para el presente. Lo podemos construir entre todos y podemos verlo a la luz de nuestros sueños, deseos y esperanzas.

¿Qué es Prospectiva Gubernamental?

La Prospectiva gubernamental es una especialización de la prospectiva que se institucionaliza en el IAPEM gracias a la visión de estadista de su Presidente. Ahí se da el primer *Diplomado en Prospectiva Gubernamental* avalado por la *World Futures Studies Federation*, la organización de futuros más antigua, con mayor prestigio que trabaja igual en Europa que en Asia, en Australia, en África y en Latinoamérica.

La importancia de institucionalizar los procesos prospectivos es fundamental debido a que antes sólo se practicaban ejercicios sueltos que se dejaban a la voluntad de los tomadores de decisiones sobre su aplicación. Cada vez más se satisface en la práctica la necesidad de la institucionalización completa del proceso prospectivo.

La institucionalización puede llevar a la integración de gobierno, sociedad y academia y se vuelve punta de lanza en la concreción de la acción prospectiva, integra la formación de administradores públicos, de teorías, conceptos y metodologías y la aplicación de las mismas al desarrollo de futuros compartidos con la gente.

¿Cómo definimos a la Prospectiva Gubernamental?

Entenderemos por Prospectiva Gubernamental:

Prospectiva gubernamental es la actividad holística, transversal, sistémica, que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria. Para ello, aplica métodos, técnicas y conocimientos científicos con visión de futuro, conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir, principalmente para lograr estabilidad y gobernabilidad en el cambio.

Elementos de la Prospectiva Gubernamental

A diferencia de otras especializaciones en prospectiva como la educativa, la territorial, la científico-tecnológica, incluso la política, la Prospectiva Gubernamental tiene particularidades específicas que la hacen ser la conexión de procesos:

- Se caracteriza por ser una democracia anticipatoria.
- Tiene a la previsión como manera de ser.
- Se apoya en grupos de *think tanks*.
- Diseña la planeación prospectiva estratégica.
- Facilita la gobernanza anticipatoria.

Democracia anticipatoria

Una de las más importantes funciones de la Prospectiva Gubernamental es la de construir la democracia anticipatoria, que tiene aspectos claves para la tarea de gobernar, a saber:

- Promover el consenso con los diversos grupos de la sociedad hacia la configuración de políticas públicas robustas, no correctoras, ni reactivas. La tendencia de hacer políticas públicas después del “niño ahogado” es improvisación; tomar en cuenta a los nuevos actores sociales, sus necesidades y demandas, es captar información para elaborar políticas públicas robustas.
- Nos advierte la necesidad de instaurar una seria conducción de gobierno, la interacción de los poderes, el seguimiento cuantitativo y cualitativo de los Programas de gobierno. Considera la urgencia de replantear las políticas sociales para que no se confundan con políticas asistencialistas o electoreras. Cuida de una fiscalización de las contribuciones, no de un terrorismo de impuestos (la sola palabra mantiene una diferencia que los abuelos entendían: ellos pagaban contribuciones para llevar adelante al país). Ahora el término agrade, son impuestos que se deben pagar bajo amenaza y además con serias dudas sobre su transparencia y una rendición de cuentas en permanente tela de juicio.
- Conformar un grupo multidisciplinario de *think tanks* (*tanques pensantes*) que funcione como asesor en la toma de decisiones. Si los funcionarios están en la vorágine de lo urgente, apagando incendios en vez de prevenirlos, deben tener una Unidad, Instituto, o conjunto de personas que sean las que diseñen los programas de largo plazo, que adviertan sobre los impactos y consecuencias de una decisión equivocada y que orienten hacia labores efectivas al gobierno.
- Diseñar un sistema vigía de sabiduría colectiva con estrategias de información completa sobre temas de necesidades y demandas básicas y sociales. Su función es pulsar la situación social e identificar entre los diferentes saberes cuáles serían aquellos que se deben preservar, utilizar, aplicar.

- Promover culturas apoyados en los medios de comunicación. De respeto al medio ambiente, de cuidado a nuestros recursos naturales, de valores, de responsabilidad intergeneracional, de respeto a la diversidad, del cuidado a las personas mayores, de reconocimiento a los niños, de la seguridad. El reto de los mínimos comunes y los bienes públicos globales.

La previsión como manera de ser

La previsión como manera de ser y no como manera de hacer. Nótese que hablamos de la previsión no de la prevención; la prevención sólo toma medidas ante la posibilidad de que algo suceda mediante indicios que se han dado. La previsión, en cambio, anticipa los posibles riesgos y actúa frente a los impactos o efectos que pudieran presentarse, así que su visión es más amplia y genera escenarios múltiples.

Los efectos sorpresa y los eventos inesperados se suceden por ausencia o debilidad de la capacidad previsor, pese a que se pudieron haber tomado medidas de prevención, de ahí que sorprendan a los tomadores de decisiones. Pero aún más, cuando existe escasez informativa, ésta repercute de manera negativa en formular políticas correctoras o en aplicaciones lineales que ya no sirven para intervenir en los sistemas complejos.

Aquí la lección de muchos sucesos que hemos vivido como entidad, país, planeta, refiera no el hecho en sí, sino a la trágica profundidad del mismo cuando las consecuencias se dispersan en múltiples factores posteriores como ejemplo bastan los 43, el hospital de Cuajimalpa. El asunto aquí es que la complejidad vuelve muy difícil la atención a todo. Emblemático fue el caso de Japón, que tenía prevenciones en sus plantas nucleares y las ubicó en las costas ante un posible calentamiento. Con el agua del mar lo podrían contener. Jamás se imaginó que un terremoto provocaría un *tsunami* y éste dañaría una de las plantas nucleares, tres fenómenos juntos.

Necesidad de los *think tanks*

Los *think tanks* o institutos de investigación política se iniciaron por propuesta de un Comité de la OCDE en 1966. En ese Comité estaban varios intelectuales renombrados como Raymond Aaron, Briggs, Dahrendorf, Lazarsfeld, Oppenheimer, Massart y Hofstee, quienes concluyeron que había una brecha entre los gobiernos y el pensamiento de largo plazo y que deberían hacer algo al respecto. Una manera

de hacerlo era crear instituciones independientes como interfase entre la política y el mundo académico.

Se ha planteado la necesidad de que todo gobierno deba tener su *unidad multidisciplinaria* de *tanques pensantes*; sea ésta interna o externa en una consultoría, es parte constituyente de la democracia anticipatoria.

Un gobierno que toma decisiones y vive en situaciones de eventos inesperados y de incertidumbre debe tener un grupo que pueda pensar y prevenir o al menos saber cómo afrontar los eventos inesperados que se presenten, cada vez más y más frecuentes. Un principio en prospectiva dice: “piensa en imposibilidades”, y esto está sucediendo mucho.

Planeación Prospectiva Estratégica

Bastaría considerar que la Planeación Prospectiva Estratégica tiene dos grandes apartados:

1. Pensar escenarios
 - Con información suficiente y lo más completa posible.
 - Determinando las prioridades por atender.
 - Seleccionando el escenario apuesta.

2. Planear escenarios
 - La estrategia del escenario apuesta.
 - Las acciones concretas.
 - Las acciones inmediatas.

La información es facilitadora de gobernanza anticipatoria

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

Son fundamentales las decisiones de largo plazo y una adecuada administración de las crisis y la incertidumbre.

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

El gobierno anticipatorio procura evitar una planeación pobre, errática y contradictoria.

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

Las ideologías no han de ser extremas sino necesarias para darle significados y valores a un gobierno.

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

No sólo se trata de crecimiento económico...

En los últimos tiempos hemos visto la constante en los gobiernos de hablar de crecimiento económico, pero hay que tener precaución con el concepto que ya quedó atrás y es manejado hasta ideológicamente. Es conveniente recuperar el concepto de desarrollo que desde la década de los setenta del siglo pasado sirvió para orientar las economías de América Latina a través de la CEPAL.

En aquel entonces, Raúl Prebisch, inspirador de la CEPAL, había conceptualizado el desarrollo no como mera reconstrucción económica, sino como un síndrome de revoluciones simultáneas en todas las áreas que están concatenadas y desatan inestabilidades sinérgicas: en agricultura, en industria, en comercio internacional, en valores, en los sistemas de administración. Con toda probabilidad, decía Joseph Hodara en la década de los ochenta, este encadenamiento de sorpresas e incertidumbres habrá de ampliarse en los próximos años, entre otros factores por las innovaciones que arrastra *La tercera ola* (recuérdese el libro del mismo nombre que recién había escrito Alvin Tofler).

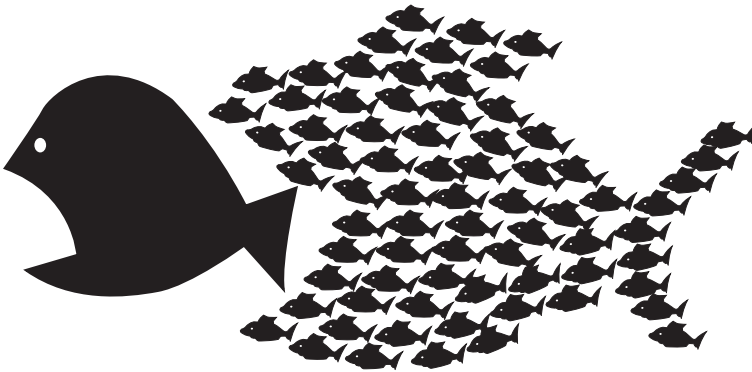
Acción Colectiva

La Gobernanza anticipatoria se debe entender como un Gobierno hacia el futuro que incorpore nuevos actores en el debate estratégico y nuevas formas de acción colectiva. Ya se ven débiles señales de estos intentos cuando se habla de un Gobierno moderno y cercano o cuando se plantea la propuesta de un Gobierno abierto.

Ya no puede detenerse más la participación social en la toma de decisiones. Más allá de sólo ser legitimadora de las acciones gubernamentales, tiene que

incorporarse a la elaboración de ejercicios colectivos de Planeación Prospectiva Estratégica, donde los involucrados determinen las prioridades por atender, la visión de futuro, la estrategia y las acciones inmediatas. Sin descuidar que los Planes, programas, proyectos, deben compartir visiones de futuro en los tres niveles de gobierno.

El poder de la acción colectiva



Objetivo de la acción colectiva

El propósito de la acción colectiva es volver a desarrollar la sociedad y solamente puede partir de la desesperación y la esperanza. La desesperación proviene de la privación y la frustración, y la esperanza de las ideas que prometen, que pueden movilizar a los desilusionados, los desengañados y a los carentes de incentivos para participar en la acción colectiva (Ackoff).

El futuro en el presente... ¿podremos?

El miedo está en el presente, pero la libertad se empieza a conquistar también desde el presente. Hay que anticiparnos. La idea de anticipación para Benjamin es la promesa de que algo distinto está por venir.

La polémica está presente: aquí donde las condiciones de inseguridad dañan la igualdad, la justicia y el centro vital de nuestras vidas, ¿es posible hacer surgir

un mundo distinto? ¿Tendremos la capacidad de construirlo desde ahora? O sea, ¿podremos interrumpir el tiempo que marcan los relojes? ¿Para actuar ahora antes de que toquemos fondo? La respuesta es sí, siempre y cuando podamos considerar el ahora como proceso gradual para transformarnos.

Nos anticipamos para plantear la promesa de que algo distinto está por venir, convencidos de que hay otras maneras de actuar en el mundo.

Esperanza en el futuro

Cada futuro tiene: 1. Probabilidad de realización, 2. Promesas o amenazas de impactos diferentes, 3. *Continuum* de futuros intermedios.

Tenemos que aprender a prever contingencias. A programar acciones con flexibilidad y apertura de miras y a aceptar la incertidumbre esencial.

El futuro es objeto potencial de pronóstico probabilístico. Resultado de acciones sobre las que se puede tener influencia directa o tangencial significativa; o sea, que es en parte previsible y en parte diseñable y construible.

Lindaman, asesor de Kennedy, decía: “Si pudimos poner un hombre en la Luna, ¿por qué no tenemos la visión para construir una comunidad ideal? ¿La tendremos? O acaso habremos hecho demasiado poco, demasiado tarde...”

Fuentes

Ackoff, Russell (1992), *Rediseñando el futuro*, México, Noriega Editores.

Baena Paz, Guillermina (2005), *Aplicaciones de la prospectiva a la política*, México, UNAM/FCPYS (*Working Papers*, núm. 4).

Baena Paz, Guillermina (2008), *Observatorios prospectivos de convergencias tecnológicas (por la defensa de la salud física y mental)*, México, UNAM/FCPYS (*Working Papers*, núm. 6).

Baena Paz, Guillermina (2009), *Construcción de escenarios*, México, UNAM/FCPYS (*Working Paper*, núm. 12).

Baena Paz, Guillermina (2010), *Cómo realizar un análisis prospectivo de la situación del país*, México, UNAM/DGAPA (*Papers de Prospectiva*, núm. 1).

Baena Paz, Guillermina (2011), *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, México, UNAM/DGAPA (*Papers de Prospectiva*, núm. 3).

Baena Paz, Guillermina (2011), *Desarrollo del pensamiento anticipatorio*, México, UNAM/DGAPA (*Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano*, núm. 3).

- Baena Paz, Guillermina (2004), *Prospectiva política*, México, UNAM/FCPYS, en línea: <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva> y CD.
- Baena Paz, Guillermina (2010), *Inteligencia Prospectiva*, México, UNAM/DGAPA, en línea: investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva
- Baena Paz, Guillermina (2011), “Prospectiva estratégica. Gobernar en tiempos de incertidumbre”, en Notas, “El valor de lo Público”, Revista *IAPEM*, núm. 1.
- Barbieri Masini, Eleonora (1993), *La previsión humana y social*, México, Centro de Estudios Prospectivos Fundación Barros Sierra/FCE.
- Dror, Yehezkel (s/f), *Construyendo puentes entre futuros y selecciones: profesionalismo en el arte de gobernar para México*, Jerusalén, Israel, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Hebrea.
- Encel, Solomon, Pauline Marstrand y William Page (1978), *El arte de la anticipación*, Buenos Aires, Ed. Troquel.
- Gladwell, Malcolm (2002), *The tipping point. How little things can make a big difference*, USA, Hachette Book Group.
- Henao Vélez, Lucio Mauricio (2011), *Inteligencia de futuro en el territorio. Pensamiento prospectivo para la cohesión social*, México, UNAM/DGAPA (Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano, núm. 1).
- Hines, Andy y Peter Bishop (2006), *Thinking about the future. Guidelines for strategic foresight*, USA, Social Technologies.
- Hodara, Joseph (1984), *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, México, Instituto de Banca y Finanzas.
- Innerarity, Daniel (2009), *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, España, Paidós.
- López Segre, Francisco *et al.* (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Medina, Javier (2006), *Visión compartida de futuro*, Colombia, Universidad del Valle.
- Medina Vásquez, Javier *et al.* (2014), *Prospectiva y Política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL.
- Miklos, Thomas, Margarita Arroyo y Edgar Jiménez (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y análisis de riesgo político*, México, Limusa.
- Mojica, Francisco José (compilador) (1998), *Análisis del siglo XXI, concepto de Prospectiva*, Colombia, Alfaomega.
- Ripley, Amanda (2008), *The unthinkable. Who survives when disaster strikes and why*, USA, Tree Rivers Press.
- Taleb, Nassim Nicholas (2010), *The Black Swan. The impact of the highly improbable*, USA, Random House.
- Van Hecke, Madeleine (2007), *Blind Spots, Why Smart people do dumb things*, New York, Prometheus Book.

NovaGob, la red social de la Administración Pública

NovaGob es la red social de la Administración Pública en español. Una oportunidad para innovar el sector público mediante el trabajo colaborativo de los empleados públicos

NovaGob nace de la inquietud de un equipo de profesionales vinculados a la Administración Pública, la Universidad y las redes sociales. *NovaGob* es una *spin-off* de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), que tiene una vocación emprendedora orientada a la innovación del sector público.

- *NovaGob* tiene como objetivo convertirse en la **comunidad en línea de referencia de la Administración Pública** en habla hispana.
- *NovaGo* pretende **mejorar la Administración desde la Administración**, con redes de contacto y colaboración orientadas al conocimiento y la innovación.
- *NovaGob* desea **incluir a todas las personas en el ecosistema de lo público**, funcionariado, personas empleadas en el sector público, profesionales del sector privado y académico, interesadas en conectarse con colegas profesionales, colaborar en proyectos, compartir conocimiento y buenas prácticas, incrementar habilidades, conocer recursos e información...
- *NovaGob* tiene un **cometido social** orientado a la mejora del servidor público y de las organizaciones que forman parte del sector público.
- *NovaGob* es una **plataforma abierta** y autónoma que cree en lo público para fortalecer las sociedades y lograr una convivencia mejor.

- *NovaGob* es un **proyecto colaborativo** y conectivo que une personas, genera ideas innovadoras y supera barreras para mejorar la calidad de vida de las personas.

Los miembros de la comunidad *NovaGob* se verán beneficiados por las actividades y programas que el **IAPEM** desarrolla anualmente, tanto en el ámbito de la capacitación, docencia, investigación y edición en materias relacionadas con la Administración Pública.

Por todo ello, esta alianza entre **IAPEM** y *NovaGob* supone un paso de gran importancia para la comunidad *NovaGob* y pretende generar sinergias con todos los institutos de Administración Pública, para consolidar los lazos entre todos los empleados y directivos públicos de Iberoamérica, en general, y de México, en particular.

World Futures Studies Federation, Vicepresidencia para Iberoamérica

El 7 de febrero se formalizó la firma del convenio con la WFSF y el IAPEM.

La WFSF es una de las más importantes organizaciones sobre estudios de futuros a nivel mundial. Por su haber han pasado un número indeterminado de futuristas. Entre sus fundadores están intelectuales brillantes, *think tanks* mundiales y destacados líderes de la visión de largo plazo. Emergió de las ideas y trabajos pioneros de Igor Bestuzhev-Lada (Russia, 1927-), Bertrand de Jouvenel (Francia, 1903-1987), Johan Galtung (Noruega, 1930-), Robert Jungk (Austria 1913-1994), James Wellesley Wesley (1926-2007), John McHale (UK/EU, 1922-1978), Magda Cordell McHale (1921-2008), Eleonora Barbieri Masini, entre otros, quienes en la década de los sesentas concibieron el concepto de estudios de futuros a nivel mundial.

La WFSF fue fundada en París en 1973 como una red global de líderes futuristas. La Federación siempre ha estado comprometida con futuros globales y con la creación de futuros alternativos respetando la diversidad cultural y las diferencias individuales

La Federación es una organización no gubernamental global sin fines de lucro gobernada por un Presidente y un Consejo Ejecutivo (*Executive Board*) que tiene representantes en diversos países. Es una organización independiente, sin enfoque comercial y orientada hacia el fortalecimiento de la educación y la investigación de futuros. La WFSF es un socio consultivo de la UNESCO y la ONU. Como ONG global cuenta con miembros en más de 60 países. Reúne a académicos, investigadores,

profesionales, estudiantes e instituciones orientadas al futuro. La Federación ofrece un foro para la estimulación, exploración e intercambio de ideas, visiones y planes para futuros alternativos, a través de pensar a largo plazo, con visión holística y para el cambio radical.

Finalizó el primer *Diplomado en Prospectiva Gubernamental* promovido por el IAPEM

El siete de febrero de 2015 se realizó la entrega de diplomas al primer grupo pionero del *Diplomado de Prospectiva Gubernamental* único en México y que mereció el apoyo conjunto de la *World Futures Studies Federation*.

En la ceremonia se destacó la participación de funcionarios con una destacada trayectoria durante todo el Diplomado. Cada uno vivió una experiencia, que no solamente abarcó la asimilación de conocimientos teóricos y metodológicos de la Prospectiva Gubernamental, sino algo fundamental para una verdadera formación integral: reflexionaron sobre su propio futuro, se dieron cuenta de que es posible construir futuros compartidos y que es posible realizar la esperanza al darse cuenta que existen herramientas que pueden lograr mucho por cambiar las situaciones difíciles y los problemas del país y del estado. El Estado de México se vuelve motor del cambio y constructor del futuro, porque sus ciudadanos comprometidos en las acciones de administrar lo público demuestran que en medio de lo imposible es posible hacer que las cosas pasen.

Este Diplomado ha sido posible gracias a la iniciativa del Maestro Mauricio Valdés, quien con gran visión de estadista ha captado que de manera inmediata hay una gran necesidad de que este país, y este Estado de México, tengan futuro.

Glosario de la Administración Pública

Burocracia

bureaucracy <http://www.businessdictionary.com/>

La burocracia es un sistema de administración que se distingue por su clara jerarquía de autoridad, rígida división del trabajo, escrito y reglas inflexibles, reglamentos y procedimientos y relaciones impersonales. Una vez instituida, las burocracias son difíciles de limpiar o cambiar.

“Nunca entenderás a las burocracias si no te das cuenta de que para los burócratas, el procedimiento lo es todo y los resultados nada” (Thomas Sowell).

“Es peligroso tener razón cuando el gobierno está equivocado” (Voltaire).

“Un gobierno que robe a Pedro para pagarle a Juan siempre dependerá del apoyo de Juan” (George Bernard Shaw).

“El problema de nuestra época consiste en que sus hombres no quieren ser útiles sino importantes” (Winston Churchill).

“La democracia debe ser algo más que dos lobos y una oveja votando qué vamos a comer” (James Bovard).

“En general, el arte de gobernar consiste en quitar la mayor cantidad posible de dinero a una parte de los ciudadanos para dársela a otros” (Voltaire).

RESEÑA

**Sucesos económicos y administrativos en México
en la segunda mitad del siglo xx.
A propósito de la obra de Carlos Tello Macías**

*Jaime Espejel Mena
Misael Flores Vega*

¿Quién es Carlos Tello Macías?

Es un político y economista mexicano, nacido en Ginebra (Suiza) en 1938, que se desempeñó en el sector público, en el campo diplomático y la academia como investigador de asuntos económicos. Cursó Economía en la Universidad de Georgetown y estudios de posgrado en Economía en la Universidad de Columbia, así como en la Universidad de Cambridge. Se desempeñó como Subsecretario de Hacienda, Director General del Banco de México, Secretario de Programación y Presupuesto, y fue embajador en Portugal, la URSS (después Federación Rusa), en Cuba y como cónsul en San Francisco, California.

Hoy día es investigador en la Facultad de Economía de la UNAM y ha publicado obras clásicas para entender la vida económica del país, como *La tenencia de la tierra en México* (1968), *La disputa por la nación* (1981), *La nacionalización de la banca en México* (1984) y *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006* (2007). Recientemente: *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México* (2013), que por lo demás son sus memorias, y es la obra objeto de nuestra reseña.

La pertinencia de la obra

Al constituir las memorias de un alto funcionario, bien vale examinarlo para detectar las razones que motivaron diversas decisiones del gobierno, las cuales

beneficiaron y también perjudicaron, a la sociedad mexicana desde el gobierno de Adolfo López Mateos hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Esta obra es útil para conocer la evolución de México desde la óptica política, administrativa, diplomática y económica de un partícipe directo en el gobierno en sus altas esferas.

Por su contenido, cargado de fechas, nombres, instituciones, decisiones fundacionales (como la nacionalización de la banca), disposiciones oficiales, conflictos entre la clase política, sucesos mundiales que dieron un viraje al mundo, anécdotas, es útil para la comprensión de la evolución de México y del mundo para estudiantes de estudios profesionales y de posgrado. Incluso, a los políticos o funcionarios los puede orientar en el diseño de políticas, reformas o formas de gestionar los recursos por los casos reales por los que pasó México en las décadas precedentes. O bien, como destacó hace años el escritor español Azorín –miembro destacado de la generación del 98 a lado de Unamuno, Valle-Inclán y Baroja– en una invitación a los políticos:

...el conocimiento del hombre se ha adelantado muy poco desde los tiempos en que filosofaron los antiguos. Prefiera a todos los libros los de biografías, memorias, confesiones y casos verídicos, que los trances en que se han visto otros hombres le enseñan a él; de la manera como otros políticos se desenvolvieron en situaciones apretadas, él puede sacar enseñanza. Así, leyendo y relejendo estas confesiones y confidencias podrá ayudarse para conocer los hombres (Azorín, 1957: 93-94).

Los sucesos que marcaron el devenir en México

Carlos Tello Macías, al ser hijo de un diplomático y egresado de universidades norteamericanas y londinenses, se incorporó a las altas esferas de la burocracia federal desde el sexenio de Adolfo López Mateos hasta el sexenio de Ernesto Zedillo, llegando a ser alto funcionario en NAFINSA, Secretaría de Industria y Comercio (el Secretario era Raúl Salinas Lozano, padre de Carlos Salinas de Gortari), en la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue Secretario de Programación y Presupuesto (con López Portillo), Director del Banco de México (cuando se nacionalizó), Embajador en la URSS (en el sexenio de Miguel de la Madrid) y Presidente del Consejo Consultivo del PRONASOL, mejor conocido como Solidaridad (en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari) y Director del Instituto Nacional Indigenista (en el sexenio de Ernesto Zedillo ante los sucesos del levantamiento armado de los indígenas en Chiapas).

Desde las filas de la Secretaría de Patrimonio Nacional (en el sexenio de López Mateos) observó lo difícil que fue trabajar en equipo entre las Secretarías de Estado debido a la *hegemonía* de Hacienda y Gobernación. Éstas, al ser “globalizadoras (Cabañas, 1992) asumieron –dice Tello– la Vicepresidencia económica y la Vicepresidencia política, respectivamente”. Este fenómeno fue una constante también en América Latina. Más tarde, López Portillo señaló que “Hacienda hacía todo: recaudaba, pagaba, controlaba y sancionaba” (Tello, 2013: 27). Mientras tanto, en Gobernación eran los que controlaban políticamente por ser *i mafiosi*. La preponderancia de Hacienda se explica por la política económica que manejó el gobierno y la de Gobernación por la lógica autoritaria del régimen.

En el sexenio de Díaz Ordaz, Tello se incorporó a la Secretaría de la Presidencia (SP) para participar en la Subcomisión de Inversión y Financiamiento (SIF). Aquí el conflicto de la SHCP y la SP continuó por la política económica del Desarrollo Estabilizador: la primera imponía sus criterios en *materia económica* y la segunda planeaba y programaba el *desarrollo económico*. “En la práctica, el Desarrollo Estabilizador fue una división del trabajo, por una parte, entre el gobierno y, por la otra, los empresarios, los obreros y campesinos, en la que cada quien ponía algo de su parte” (Tello, 2013: 59). Este modelo perduró dos sexenios: de 1958 a 1970.

Tello señala que el Desarrollo Estabilizador fue promovido por Hacienda (influenciado por su titular, Antonio Ortiz Mena) combinando políticas de corte keynesiano con políticas neoclásicas convencionales, traducándose en el país en una

economía mixta. Esto dio pauta para promover el crecimiento económico, la solidez monetaria y la estabilidad política en detrimento del rezago en los servicios sociales, insuficiencia agropecuaria, debilitamiento del sector público, subempleo, poca apertura a la democracia y concentración de la riqueza dispar. Esta contradicción se reflejó en el Movimiento Estudiantil de 1968, la insurgencia obrera, el surgimiento del sindicalismo universitario (sobre todo en la UNAM), apoyo a la educación superior y el despertar democrático (que más tarde motivó la reforma política de 1977) (Tello, 2013: 63).

En aras de planear el desarrollo económico y social del país de forma coordinada, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz instauró la Comisión Intersecretarial de Planeación (CIP) para atender los principios de la Alianza para el Progreso que promovía Kennedy en América Latina. La CIP siguió con el gobierno de Luis Echeverría, en la cual la Secretaría de la Presidencia promovía la inversión pública

y la SHCP veía el financiamiento. Para 1968, José López Portillo presidía la Comisión de Administración Pública (a lado de Fernando Solana y Gustavo Martínez Cabañas y Alejandro Carrillo Castro), que promovía una reforma administrativa del sector público, proyecto que cuajó al ser el jefe del Estado.

En el sexenio de Luis Echeverría se presentaron contradicciones en el sector público: burocratización e incoherencias en la política económica, fiscal y monetaria, que al ser restrictivas limitaban el crecimiento económico. La SHCP promovía estabilidad en las finanzas públicas, y la SP promovía la inversión y el desarrollo nacional con sentido social, que era parte del proyecto de gobierno.

Posteriormente, explica Carlos Tello, al ser nominado por el PRI como candidato a la Presidencia de la República y tomar posesión en 1976, José López Portillo focalizó su proyecto de gobierno en una reforma política, fiscal y administrativa. La reforma administrativa tuvo como esencia la mejora de la programación y la ejecución de las políticas, con lo cual fundó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que rompió con el monopolio que tenía la SHCP en la materia. La otra cara del proyecto fue dividir el sexenio en restaurar, consolidar y crecer, proyecto que fue truncado por el *boom* petrolero.

Carlos Tello fue el titular de la SPP y su función fue planear, programar, manejar el gasto público, contratos de obra pública y adquisiciones, información y estadística y evaluación. “De la SPP surgieron tres presidentes de México: Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Después desapareció la SPP en 1992 y sus funciones fueron absorbidas por la SHCP. Se reconstituyó la vicepresidencia económica del país” (Tello, 2013: 101). En la era de la tecnocracia, la SHCP fue omnipotente frente a Gobernación, así como el proyecto neoliberal suplantó la política por la economía. Finalmente, Tello dejó la SPP por conflictos con el titular de la SHCP por el manejo de la política económica: el primero apoyaba el desarrollo económico con sentido social, y el segundo seguía los criterios marcados por los organismos financieros internacionales. Esto se tradujo en una *disputa por el proyecto económico de la nación*, que marcó la visión de los políticos y la de los tecnócratas.

El desenvolvimiento de la economía nacional en el sexenio lopezportillista se volvió difusa debido la crisis económica de 1982 por la constante devaluación (cuatro en seis meses) del peso y la retirada del Banco de México del mercado cambiario. La situación era de alarma. Las medidas que en la SHCP y el Banco de México se proponían era:

a) Una nueva y fuerte devaluación del peso para desalentar la demanda de divisas y anticiparse a los que proponían que el nuevo tipo de cambio, que había

resultado de la ya desproporcionada devaluación de más de 70% en febrero, no podía sostenerse; *b*) la libre flotación de la moneda para que el “mercado” fijara su auténtica paridad en relación con el dólar; *c*) un sistema de control de cambios que prácticamente todos consideraban imposible de establecer en México, y *d*) el mantenimiento de la política cambiaria que se estaba practicando a partir de la devaluación de febrero con el objeto de darle suficiente “tiempo” para que funcionara (Tello, 2013: 282).

Finalmente, la *quinta* opción elegida por el gobierno fue *la nacionalización de la banca* el 1 de septiembre de 1982, y con ello Carlos Tello fue nombrado Director General del Banco de México, cuestión que incomodó al equipo económico del presidente ya electo, Miguel de la Madrid Hurtado.

El Estado, al hacerse banquero, decretó la descentralización del Banco de México y el control generalizado de cambios. La justificación de la nacionalización radicó en el saldo negativo hacia la población que traía consigo la especulación, el rentismo, la fuga de capitales, la devaluación e inflación, que por lo demás aumentaba la brecha entre ricos y pobres. Miguel de la Madrid no compartió estas medidas por considerarlas negativas para la correcta marcha de la economía, y al iniciar su sexenio cambió las reglas de operación de la Banca, y con ello destituyeron a Carlos Tello como titular del Banco de México y de la administración pública, hasta que a mitad del sexenio de De la Madrid fue nombrado Embajador en Portugal.

Después de fungir como embajador en Portugal, la URSS, Cuba y ser cónsul en San Francisco, Carlos Tello fue invitado por Carlos Salinas para presidir la Presidencia del Consejo Consultivo del PRONASOL (*Solidaridad*), que coordinaba la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, cuyo titular fue Luis Donaldo Colosio. Posteriormente, por invitación del Presidente Ernesto Zedillo, presidió el Instituto Nacional Indigenista (INI) en el marco de las inconformidades del levantamiento armado en Chiapas desde 1994. Tello promovió a los grupos indígenas para ser incluidos en los proyectos de gobierno, así como en el reconocimiento de su identidad. Y tras la aprobación en 1996 de los *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*, el INI promovió su cumplimiento, que por lo demás hoy día sigue sin ser aplicada la ley para beneficio de este grupo vulnerable. Al finalizar el sexenio zedillista, se incorporó Tello Macías a la Facultad de Economía de la UNAM.

Fuentes

Azorín (1957), *El político*, Madrid, Espasa-Calpe.

Martínez Cabañas, G. (1992), *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP.

Tello Díaz, C. y R. Cordera (1981), *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI.

Tello Díaz, C. (2007), *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006*, México, UNAM.

Tello Díaz, C. (1984), *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI.

Tello Díaz, C. (1968), *La tenencia de la tierra en México*, México, IIS-UNAM.

Tello Macías, Carlos (2013), *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México*, México, UNAM-Debate-Facultad de Economía.

RESEÑA

Jazmín Majul Zamudio, *Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas*, México, Lito Grapo, Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y Grañén Porrúa, 2014

Guillermina Baena Paz

El presente texto, de los pocos existentes sobre el tema, muestra cómo la autora ha planteado con gran claridad la prospectiva y la planeación prospectiva con una excelente explicación, cuya claridad no sólo es didáctica, sino útil para quienes incursionan por primera vez en el tema. Esto es clara muestra de su experiencia teórica y el ejercicio de su práctica.

Son valiosas las personas que creen en las utopías, Majul también va al rescate de la utopía y cita a Mafesoli: “la utopía debe entenderse como el reconocimiento de un desequilibrio estructural que deriva del dinamismo de la aspiración y procede de la tensión continuada entre lo posible y lo imposible”.

El texto está dividido en tres grandes apartados: 1. Prospectiva, 2. Planeación prospectiva, 3. Modelo de planeación prospectiva.

La primera parte es un sólido apartado que explica el concepto, las características, el proceso, los antecedentes, las perspectivas de los estudios de futuro y la prospectiva como disciplina y su estado actual.

La segunda parte entra en materia de planeación prospectiva y de manera didáctica revisa la generación del concepto, las características de la planeación prospectiva, los antecedentes, la metodología y el proceso.

Pero en mi opinión, es la tercera parte la que incluye el Modelo de Planeación Prospectiva, donde la autora aporta de manera fundamental al tema. Su Modelo plantea en los subtemas el cambio organizacional, la prospectiva en el proceso de planeación, el modelo de planeación prospectiva, la prospectiva en las políticas públicas y, finalmente, el enfoque regional de la prospectiva.

El Modelo se compone, señala la autora, de tres fases:

Fase 1. Análisis Sistémico Dinámico. Todo comienza por un diagnóstico del sistema complejo de la organización y su entorno (donde se acotan las condiciones presentes y potenciales del sistema en cuestión), los planos, tanto cuantitativos como cualitativos, las tendencias pasadas y los posibles eventos portadores de futuros, así como los mecanismos de evolución del sistema.

Se entiende que para este diagnóstico deberá realizarse una exposición detallada de todas las variables que deben considerarse para el diagnóstico en su dinámica. Lo que ahora se ha dado en llamar descripción densa.

Fase 2. Definicional-Normativa. En ésta se hacen explícitos los valores, los ideales y los estilos en los cuales se basa la toma de decisiones. Con estos elementos se construye el diseño del futuro cuidando la elaboración de cursos de acción que se aproximen al estado deseado.

Fase 3. Gestión Compleja. Debido a que el Modelo no es lineal y se mueve dentro de la complejidad, la autora propone un nuevo esquema de intervención en favor del desarrollo a la evolución de las organizaciones de diversos tipos, basado en que el Modelo es una propiedad sistémica emergente de un sistema organizacional complejo.

De esta manera, a partir del Modelo, se generan estrategias con la perspectiva en red a partir del diagnóstico sistémico dinámico con la guía de la perspectiva, como visión compartida para conducir la acción colectiva y motivar la construcción del futuro de la organización social.

El texto llega, entonces, a la concreción de las políticas públicas, y se desprende del anterior planteamiento la necesidad de aplicar el modelo para la generación de políticas públicas. Así, la autora plantea lo trascendental del tema de las políticas públicas y señala contundente que las instituciones del Estado han de saber captar los problemas de los ciudadanos, aunque lo fundamental es resolverlos.

Rescato algunas frases de la autora: “La complejidad involucrada en las políticas públicas requiere para su análisis de un instrumental proporcionado por un cuerpo conceptual elaborado científicamente que permita transformar tal complejidad en algo manejable”.

Majul es contundente al afirmar que: “Comprender la dinámica del cambio es un problema no resuelto”.

Y una afirmación directa que es clave entender: “Las políticas públicas concebidas como método de gestión operan en contextos inestables con una institucionalidad definida”. Por eso, comenta la autora, la carencia principal de las políticas

públicas parece ser su incapacidad para sugerir formas de interacción que faciliten la construcción de un nuevo dispositivo institucional y con ello la construcción de consensos hacia un proyecto común de futuro compartido. El desarrollo se crea desde abajo, afirma la autora.

Efectivamente, las políticas públicas han de partir de consensos sociales para ser políticas robustas anticipatorias y no reactivas como hasta ahora han sido. Los ciudadanos como actores de sus propios procesos de transformación y constructores de su futuro deben ser tomados en cuenta, pero se coincide con la autora en que el Estado, a través de gobierno, no ha podido implementar ni siquiera los procesos de detección de demanda y necesidades en la búsqueda de soluciones a las problemáticas.

En realidad, son contados los autores mexicanos, como la doctora Yazmin Majul, que incursionan en la Planeación Prospectiva, pese a que Tomás Miklos escribe el primer texto de Planeación Prospectiva desde la década de los setenta y se ha convertido en un clásico. Es un tema crucial de nuestros tiempos y como ella misma dice: “la planeación ha tomado gran auge en los tiempos de cambio, ya que es tal el temor a la incertidumbre en las organizaciones, que ha aumentado en gran medida la necesidad de intentar tener más control sobre su entorno”.

Por ello, afirma, los sistemas de planeación sólo funcionan de forma correcta si se encuentran bien diseñados, si trascienden los planes sexenales y se basan en la sustentabilidad, porque de su eficiencia depende la toma de decisiones. La prospectiva, por tal motivo, reduce el nivel de incertidumbre explorando el futuro e identificando alternativas de acción en un mundo pos normal, lleno de complejidad, crisis y contradicciones.

Ser pensantes, no pensados por el gobierno.

Descripción del escudo del Estado de México (1976)

Con fecha 25 de octubre de 1976, la H. XLVI Legislatura del Estado de México aprobó el Decreto número 98 y en la misma fecha el Doctor Jorge Jiménez Cantú, Gobernador Constitucional del Estado, lo publicó y le dio el debido cumplimiento.

DECRETO NÚMERO 98

La H. XLVI Legislatura del Estado de México, Decreta:

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el Artículo Primero del Decreto número 39 del 9 de abril de 1941, para quedar de la siguiente manera: “Se adopta como Escudo del Estado de México el proyecto presentado por el Sr. Pastor Velázquez en el certamen que para el efecto convocó el ciudadano Gobernador Constitucional del Estado. La descripción y significado del Escudo es la siguiente:

Escudo con el Lema: “**Patria, Libertad, Trabajo y Cultura**”, simbolizado en la siguiente forma:

PATRIA: Águila Nacional en el copete del Escudo, conforme a la Ley sobre las características y el uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, y el dibujo en el cuartel superior izquierdo que presenta el volcán *Xinantécatl*, la Pirámide del Sol de Teotihuacán y el topónimo original de Toluca.

LIBERTAD: Representada en el segundo cuartel superior derecho por un cañón de la época, sobre el lugar donde se desarrolló la Batalla del Monte de las Cruces el 30 de Octubre de 1810.

TRABAJO Y CULTURA: Representados en el tercero y cuarto cuarteles juntos, debajo de los anteriores, conteniendo: topónimo de México, que le dio nombre a la Patria y al Estado; los surcos de la agricultura produciendo plantas de maíz; el libro abierto del saber; sobre éste un engrane fabril, una hoz, un zapapico, una pala y un matraz, herramientas del trabajo humano; en el listón que pende hacia los lados, las palabras en Náhuatl *MEZTLI APAN*, relacionadas con el topónimo de MÉXICO, cuya traducción es: “en el centro del Lago de la Luna”, que alude al Lago de Texcoco, donde se encontraba el islote sobre el que se fundó Tenochtitlán, después México. **SAGITARIO DEL EJÉRCITO DEL TRABAJO**, compuesto por un círculo, símbolo de la unidad, del tiempo y de la vida, una flecha hacia abajo señalando la realidad biológica y social, dos flechas hacia arriba, apuntando una la actividad pensante y la otra la manifestación afectiva; las tres integran la expresión completa del ser humano, rebasando su época. Se complementa con la leyenda **ESTADO DE MÉXICO**. Contiene además dieciséis abejas que representan el número de los Distritos Judiciales del Estado.

Artículo Segundo. Queda subsistente en todo lo que no se oponga al presente el diverso número 39 expedido el 9 de abril de 1941, publicado en la *Gaceta del Gobierno* correspondiente al 16 de mes y año citados.

TRANSITORIO

Artículo Único. Este Decreto entrará en vigor, a partir de su publicación en el Periódico Oficial *Gaceta del Gobierno*” del Estado.

LO TENDRÁ ENTENDIENDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, a los veinticinco días del mes de octubre de mil novecientos setenta y seis.- Diputado Presidente, Prof. Víctor Segura Catalán.- Diputado Secretario, C. Jesús Martínez Cabrera.- Diputado Secretario, Lic. Graciela Santana Benhumea.- Rúbricas.

Presentamos una reproducción a colores del Escudo Heráldico a que se refiere el Decreto anterior. *f. 12.*

La Historia registra en la obra impresa la exactitud de un hecho y habiendo participado en la realización de este nuevo Escudo, narraremos la modificación que se hizo al dibujo del topónimo de *Tolocan* que se halla en el cuartel superior

izquierdo y la adición hecha en el centro y en la parte superior del libro abierto, consistente en el topónimo de *México* y en la leyenda que aparece en el listón que adorna al Escudo, con vocablos en náhuatl y en español.

En el Escudo de 1941, el topónimo de *Tolocan* presentaba la cabeza del dios *Tolotzin* viendo a la derecha, y *Tolocan* tomado del Códice intitulado: *Tributos que pagaban algunos pueblos de México al Emperador Moctezuma*, que es considerado como el verdadero, viendo a la izquierda.

Tolocan significa: “*lugar de Tolotzin*” o por extensión: por el jeroglífico *tepetl* o cerro, en la forma conocida, con tres salientes, representaciones cada una de el signo *tetl* o piedra y en la parte superior del *tepetl*, la cabeza de la deidad.

El signo *tetl* superior ha sido confundido por algunas personas con una corcova.

México, es el nombre de nuestra Patria y obliga al historiador a explicar la toponimia.

La toponimia de *México* es difícil porque se ignora en qué lugar exactamente del territorio de nuestra Patria estuvo la localidad que se llamó en la antigüedad *México*.

Por estas consideraciones, para conocer el origen del nombre de nuestra Entidad, precisamos conocer primero el origen del nombre de nuestra Patria y necesariamente el lugar o paraje que se llamó *México*.

Factores topográficos de flora, de fauna, de panteones, de sistema de numeración, de oficio u ocupación de los habitantes de un pueblo, de posesión de una cosa o nombres epónimos, definen las Toponimias Náhuatls.

Francisco del Paso y Troncoso tradujo una obra que intituló o intitulara su autor: *Migración de los Mexicanos al País de Anáhuac. Fin de su dominación y Noticia de su Calendario*. Fragmentos Históricos, sacados de la obra Escrita en Lengua Náhuatl por C. del Castillo a fines del Siglo XVI, traducción hecha al parecer en Florencia en 1908.

En esta obra aparecen los textos escritos en idioma náhuatl y las traducciones de Francisco del Paso y Troncoso y en ella encontramos:

En idioma náhuatl (pág. 58), “Inki-Tokayotia, *Mectli iApan*”.

En español (pág. 83), “El gran lago que se llama el canal de la Luna: que bien estaban rodeándolo”.

En idioma náhuatl (pág. 66), “*Anepantla, in Mectli iApan*”.

En español (pág. 89), “En medio del mar (estaba el Canal de la Luna)”.

En idioma náhuatl (pág. 67), “*In Kánin Anepantla, in Kanin Mectli iApan*”.

En español (pág. 90), “Donde (estaba el sitio) en medio del agua donde el Canal de la Luna”.

Cristóbal del Catillo, se refería, sin lugar a dudas, a un lago que rodeaba a Tenochtitlán.

FRAY BERNARDINO DE SAHAGÚN

Fray Bernardino de Sahagún, en su *Historia General de las Cosas de Nueva España*, dice: “Los corazones de estos que mataban, íbanlos a echar en el remolino o sumidero de la *laguna de México*, que entonces se veía claramente”.

El propio fraile sigue diciendo: “en este tiempo había tres cabeceras las más principales, conviene a saber: *Atzacapotzalco*, *Coatlinchán* y *Colhuacán*, y entonces no había memoria de *México*, porque donde ahora está no había otra cosa sino cañaverales”.

Así sabemos o podemos inferir que junto a Tenochtitlan estaba un lago que se llamaba *México*, que dio nombre a un paraje de Tenochtitlan.

ANTONIO DEL RINCÓN

El Padre Antonio del Rincón de la Compañía de Jesús, hijo ilustre del Estado, nacido en Texcoco, “que hablaba el más pulido y elegante mexicano”, dice un historiador, escribió “El Arte Mexicano”, y en esta obra nos logró este interesantísimo dato: “*México: Ciudad de México, 1, en medio de la luna.*”

El ilustre Jesuita no estudió la etimología del nombre, pero fue el primero en darnos el significado de *México*, desde el siglo xvi.

El Texcocano que hablara el más pulido y elegante mexicano conoció el idioma náhuatl en su fase más pura, y esta razón descarta interpretaciones posteriores sobre *México*.

En el apéndice que aparece al final, hacemos algunas consideraciones respecto a posteriores interpretaciones de *México*.

LAWRENCE ECKER

El Dr. Lawrence Ecker publicó en la *Revista Internacional de Arqueología Etnología, Folklore, Pehistoria, Historia Antigua y Lingüística Mexicana*, que editó la Sociedad Alemana Mexicanista, fundada por los hermanos Beyer, tomo V, 1940-1941, un artículo que intituló: “Testimonio Otomí sobre la Etimología de México y *Coyoacán*”, en el que hace mención al vocabulario anexo al “Arte Mexicano” del Padre Antonio del Rincón, página 81 de la Edición Peñafiel, 1885, y menciona también al *Códice Otomí-Mexicano de Huichapan*, que consigna el nombre de *Anbondo Amadetzana*. (= (n) bo-n-da).

El Dr. Ecker estudió el nombre de México a través del idioma otomí, explicando que “el prefijo de lugar *má* corresponde al mex: *ko*; el de “*medio*” al mex: *sik*, “*ombli*” (centro) y el *tsana* “luna”, al mex: *mets*, “luna”.

El Dr. J. Ignacio Garibi, en relación con el Dr. Ecker, dice:

22. El Dr. Lawrence Ecker, en un erudito artículo que publicó en *México Antiguo* (tomo v, núm. 6, pp. 198 a 210), estudia el vocablo en cuestión a través del idioma otomí, en el cual dice es *Amadetzana*, que quiere decir: en el centro de la luna, en medio de la luna. 23. Según Ecker, el prefijo locativo Otomí *ma* corresponde al sufijo mexicano *co, de*, que en otomí significa “medio” y equivale a *xic*, que en náhuatl se interpreta por ombligo, centro; y por último, el *tsana* otomí dice lo mismo que el *metz (tli)* náhuatl, esto es: luna. En el mexicano arcaico el toponímico debió haber sido: *Metzicco* y en el clásico *Mexicco* por simplificación del grupo consonántico *tz-x*. En el mexicano actual comúnmente se escribe y pronuncia *Mexilico* por haberse convertido la gutural *c* en explosiva glotal llamada “Saltillo”. En las cercanías de Toluca, las personas que hablan el idioma otomí, explican que *madé* significa *medio*, y *amadé*, *en medio*.

DR. ALFONSO CASO

La Revista *Tlatoani*, en su número 2, publicó una nota del señor Carlos Antonio Castro con el título: “Testimonio Pame Meridional para la Etimología de México”. Y refiriéndose a ella, el Dr. Alfonso Caso, en la propia Revista, publicó lo siguiente:

El nombre de México, según creo, queda completamente explicado por Cristóbal del Castillo. En efecto, en los “Fragmentos Históricos, páginas 58, 83, 66, 89, 67 y 90, dice que el Lago de Texcoco se llamaba antiguamente el *Meztliapan*, o sea, el Lago de la Luna. A este respecto, en 1946, en mi estudio intitulado *El Águila y el Nopal*, decía yo lo siguiente:

Tenochtitlan es la ciudad fundada en el centro del Lago de la Luna, el *Meztliapan*, que rememora aquel otro lago que rodeaba la *isla de Aztlán*, “la tierra de la blanca”, de donde salieron los Aztecas por mandato de su dios. Allí en el medio del agua, *anepantla* estaba la isla que se llamaba *México*, y cuyo nombre posiblemente deriva de *Metztli* (luna), *xictli* (ombligo, centro) y *co* (lugar), dando en su composición la palabra *México*, o sea, “*en el centro de la luna*”, por “*el centro del Lago de la Luna*”, que era como se llamaba el gran *lago de México*... Me parece que este dato que puede añadirse, demuestra que el nombre de *México* significa: “*el que está en el centro de la luna*”, o sea, “*en el centro del Lago de la Luna, el Meztliapan*”.

Esta inferencia es seguramente correcta, pero esa localidad o paraje pudo haber sido la misma Isla de Tenochtitlan u otra cercana, como lo dice el Dr. Caso.

Ignoramos si el Dr. Alfonso Caso, por otra parte, conocía ya el estudio del Dr. Ecker, en virtud de que ambos estudiando el nombre de *México* coincidieron.

De esta manera podemos deducir que quizás un paraje de la Isla de Tenochtitlan o una anexa, ubicada también en el centro del *Mectli iApan* (lago de Texcoco), se llamó *Mexhicco*, cuyo significado es “*en el centro de la luna*” o “*en el centro del lago de la luna*”.

METZTLI

Metztli, la luna, es una deidad del panteón de los mexicas.

En la escritura jeroglífica aparece la representación del *Metztli* de dos maneras: en forma de huesos retorcidos y dentro de ellos; en uno, el dibujo de un conejo y en el otro un *Tecpatl*, con el signo *Xictli*, que significa ombligo o centro. Se integra correctamente el jeroglífico toponímico de *Mexhicco* de dos maneras, con el conejo y con el *Tecpatl*, que sería el antecedente más antiguo del nombre de nuestra Patria y de nuestra Entidad en escritura jeroglífica.

La localidad que se llamó México, ubicada en la isla de *Tenochtitlán* o en una isla cercana del *Metztli iApan*, debió ser lugar de culto a la luna.

Con estos elementos, el Escudo presenta con propiedad al *topónimo de México*, compuesto por el jeroglífico *Metztli*, *luna* y el signo *xictli*, que significa en este caso centro y *atl*, agua, para significar “*en el centro de la luna*” o “*en el centro del lago de la luna*”.

Los informantes prehispánicos nombraban al gran lago *Metztli Apan*, que se traduce por *lago de la luna* y a la isla o islote, que se hallaba en el centro, lo llamaban *México*, para significar que la isla estaba en el centro del lago de la luna.

Con esta explicación, la leyenda que aparece en el listón inferior del Escudo tiene propiedad, porque están los nombres *México* y *Metztli Apan*.

La acción del Gobierno del Estado, organizador de grandes grupos de trabajo, para acciones colectivas y su efectividad para la obra pública, dan jerarquía al símbolo que se adicionó a nuestro *Escudo Heráldico*.

Las realizaciones de estos grupos de trabajo adquieren peculiaridades relevantes en nuestra Patria.

Fuente

Romero Quiroz, Javier (1977), *División territorial y heráldica del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, pp. 95-103.

Nota: Algunos términos se han conservado en español antiguo.

Políticas editoriales 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
Enero de 2014***

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 2013-2016

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

Asociados Fundadores

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

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

Presupuesto y finanzas

Presidente: Mario Quesada Aranda

Vocales: Rafael Navas Camacho y Román López Flores

Asociados

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

Legislación

Presidente: Roque René Santín Villavicencio

Vocales: Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

Editorial y difusión

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Carlos Arriaga Jordán y Julián Salazar Medina

Desarrollo institucional

Presidente: Eduardo Gasca Pliego

Vocales: Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)

Presidencia: María Elena Barrera Tapia

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raiza Dayar Mora

Centro de Políticas de Gobierno: Gabriela Salazar González

Centro de Prospectiva Gubernamental: Celia Martínez Paulín

Centro de Sedes Regionales: Jessica Castillo Pérez

Director de la Escuela de Gobierno y

Administración Pública Mexiquense: Rafael Navas Camacho

Revista IAPEM, núm. 90, enero-abril de 2015,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 30 de abril del año 2015
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

