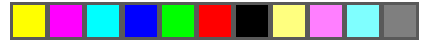




1



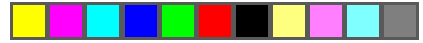




Revista iapem

Número 82, Mayo-Agosto, 2012
39 ANIVERSARIO DEL IAPEM







Revista iapem

Número 82, Mayo-Agosto, 2012
39 ANIVERSARIO DEL IAPEM

Municipio y Administración Pública: Avances y Retrocesos



Instituto de Administración Pública del Estado de México

© Revista IAPEM

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

Directora de la Revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),
Jordi Serra (*España*), Jorge Villegas (*Acatlán*),
José Juan Sánchez González (*México*)

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

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al Uso
Exclusivo del Título: 04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM, impresa en Toluca, México
Agosto, 2012

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 82, Mayo-Agosto, 2012
39 ANIVERSARIO DEL IAPEM

Municipio y Administración Pública: Avances y Retrocesos

PRESENTACIÓN	9
ARTÍCULOS	
<i>Concepto del municipio en México</i> Mauricio Valdés Rodríguez	13
<i>Acerca del municipio mexicano (Comentario académico al trabajo recipendiario del Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez)</i> Guillermo Haro Bélchez	37
<i>Enfoques teóricos, conceptos y propuestas sobre el municipio. (Comentarios al ensayo “Concepto del Municipio en México”, que presenta el maestro Mauricio Valdés Rodríguez)</i> Humberto Ponce Talancón	43
<i>Desafíos 2012 para la Administración Pública mexicana</i> Hilda Aburto Muñoz	55
<i>El futuro de la Administración Pública Federal en México: claroscuros y retos</i> Guillermina Baena Paz	69
<i>Instituto de Administración Pública del Estado de México. 39 años de vida institucional</i> Adriana Bazán Trousselle	91



<i>Evolución del Sistema Municipal de Planeación, Programación y Evaluación de la Administración Pública de Toluca</i> Sara P. Echeverri García	99
<i>Opacidad y transparencia en la Administración Pública del Estado de México</i> Alfredo Carlos Victoria Marín	117
<i>Institucionalismo e instituciones educativas</i> Jaime Espejel Mena, José Joaquín Monroy Castrejón, Misael Flores Vega	141
<i>Estrategias Gobierno y Sociedad para la apropiación infantil de la tecnología. Cuatro posibles escenarios</i> Guillermo Gándara, Bertha Elisa Aguirre.....	157
RESEÑA	
Luis Concepción Montiel y Patricia Moctezuma Hernández (coords.), <i>Gobernanza global y democracia</i> , México, Universidad Autónoma de Baja California/Miguel Ángel Porrúa, 2010 Sergio Montero Olivares	173
<i>Ley General sobre Libertades Municipales</i> Emiliano Zapata	177
NUMERALIA	
<i>Las cifras del empleo y del desempleo. Un reto que ya nos alcanzó.</i> Mario Blanquel Domínguez	183
AGENDA GLOCAL	189
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i>	203
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i>	209



Presentación

Con este número, la *Revista del IAPEM* inicia su nueva época, cambios profundos se han dado en el escenario mundial que han impactado multidisciplinariamente en todos los ámbitos. La Administración Pública no podía ser la excepción y estos cambios han permeado los tres niveles de gobierno.

Nuevos campos se han abierto, áreas emergentes y muchas experiencias en la práctica que han sido exitosas, otras más, han demostrado sus efectos en el ejercicio de la disciplina.

Por ejemplo, la incursión en la Nueva Gestión Pública ha dado ya suficientes elementos para una evaluación de lo que funciona y lo que no opera para el modelo mexicano. Es tiempo de una evaluación sobre avances y retrocesos. Poner en tela de juicio tanto el ejercicio profesional, como la visión teórico-conceptual de la disciplina, se vuelve necesario y hasta urgente.

La coyuntura es fundamental, el 2012 es momento de tomar decisiones que saquen al país de las múltiples crisis en las que está inmerso, es la oportunidad para deconstruir, reconstruir, inventar o reinventar el gobierno.

Esta nueva época de la *Revista* se ha de enfocar a enfrentar los problemas de la Administración Pública, el análisis de casos, el impacto de las decisiones hasta ahora tomadas, el camino andado. De ahí que desde ahora invitemos a colaborar a todos quienes tienen algo que decir sobre la Administración Pública y las disciplinas y prácticas que la alimenten para darle un nuevo vigor referido a un mundo cambiante, globalizado, multicausal, sistémico y complejo.

Pero primordialmente esta Revista ha de tener vocación municipalista y localista. Ha de estudiar más de cerca lo que sucede en los municipios en particular los del Estado de México, conocer la verdad de sus situaciones. Visualizar muy de cerca las grandes contradicciones y los errores en su conducción, aunque también reconocer las prácticas exitosas.

Eso no excluye la preocupación global y teórico-metodológica, junto con la recuperación de la memoria histórica de la Administración Pública.



Un Comité Editorial evaluará de manera constante nuestro trabajo. Logramos el consenso de diferentes especialistas reconocidos por su actuación en los ámbitos de gobierno y de la academia. Un colega de España y otro de Perú nos aportarán sus conocimientos y puntos de vista tanto de la visión europea como de la visión latinoamericana.

Por ahí estarán los caminos de esta nueva época.

En este número, Mauricio Valdés elabora un diagnóstico del municipio a partir de su conceptualización en un trabajo con el que mereció ingresar a la Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística correspondiente del Estado de México, A. C.

Valdés afirma que la vida municipal en el México del año 2012 pasa por estructuras, funciones, procedimientos, leyes, reglamentos y desempeño generalmente desconocidos por la generalidad de los habitantes: sistemas formalistas y complicados, tecnicismos excesivos, desempeño deficiente, eufemismos del lenguaje, carencia de recursos para atender las necesidades de la comunidad y problemas crecientes de irregularidad en la tenencia de la tierra y de agua en la mayoría de las poblaciones e inseguridad pública entre otros.

Los comentarios de Guillermo Haro Bélchez y Humberto Ponce Talancón sobre el trabajo del maestro Mauricio Valdés, abundan en la reflexión teórica municipal.

De manera clara, contundente y precisa, Hilda Aburto en la víspera de un cambio de gobierno en el nivel federal y en varias gubernaturas del país, señala un conjunto de desafíos y evaluaciones que a juicio de la autora deben ser considerados para la realización de cambios y elaboración de Programas para la Administración Pública de México

Guillermina Baena pone en la mesa los claroscuros de la Administración Pública Federal en México, pero enfatiza la posibilidad de asumir los retos para construir un futuro mejor con propuestas específicas.

A los treinta y nueve años de vida institucional del IAPEM, Adriana Bazán reúne las listas de los Consejos Directivos del mismo, donde se aprecia la participación de muchos integrantes en la vida política del Estado de México y en la del país mismo.

Un caso de éxito es planteado en el artículo de Sara Echeverri García cuando nos comenta la evolución del Sistema Municipal de Planeación, Programación y Evaluación de la administración pública en Toluca hasta la creación de su Sistema de información (SIPPE).

De manera más amplia, Alfredo Carlos Victoria Marín pone en la balanza la opacidad y la transparencia en la Administración Pública del Estado de

México, haciendo una interesante reflexión sobre las opciones de gobierno de la kakistocracia y la opacidocracia.

Tres profesores de la Universidad Autónoma del Estado de México, Jaime Espejel, José Joaquín Monroy y Misael Flores, incursionan en el papel que juegan las Instituciones de Educación Superior públicas frente a las exigencias de legitimar su función social para la cual fueron creadas, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, el cual concibe a las instituciones y organizaciones como producto de una serie de condicionantes sociohistóricas.

Guillermo Gándara y Bertha Elisa Aguirre, de la Escuela de Administración (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores, *campus* Monterrey, ven en las nuevas tecnologías la necesidad de una apropiación y en particular en la edad infantil pero con la participación del gobierno y la sociedad como los actores responsables. Elaboran un estudio prospectivo donde plantean cuatro posibles escenarios y proponen estrategias con el concurso de estos actores.

En la sección **RESEÑAS**, Sergio Montero nos da a conocer un libro de reciente aparición con visión multidisciplinaria e internacional sobre la gobernanza global y la democracia, tema que está en las discusiones porque no hay acuerdos en los conceptos y en su abordaje.

Un documento poco conocido se incluye en esta parte, es la Ley General sobre Libertades Municipales, de Emiliano Zapata, de gran actualidad, los problemas siguen vigentes y Zapata con mucha claridad hacía propuestas para que los municipios funcionaran en libertad y con la participación de las comunidades.

NUMERALIA nos presenta algunas cifras preocupantes sobre empleo y desempleo como un reto que ya nos alcanzó, en una recopilación de Mario Blanquel.

Nuestra **AGENDA GLOCAL** destaca eventos importantes del IAPEM en este periodo que nos ilustran las acciones que el Instituto está multiplicando por promover la Administración Pública a través de convenios, cursos, presentaciones de libros, entrevistas con funcionarios y temas de interés, conformando así la Agenda de la Administración Pública.

Dra. Guillermina Baena Paz
AGOSTO DE 2012





Concepto del Municipio en México

Mauricio Valdés Rodríguez

Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública
(LSE, U. de Londres, Inglaterra).
Presidente del Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C (IAPEM).

Resumen

La vida municipal en el México del 2012 pasa por estructuras, funciones, procedimientos, leyes, reglamentos y desempeño generalmente desconocidos por la generalidad de los habitantes: sistemas formalistas y complicados, tecnicismos excesivos, desempeño deficiente, eufemismos del lenguaje, carencia de recursos para atender las necesidades de la comunidad y problemas crecientes de irregularidad en la tenencia de la tierra y de agua en la mayoría de las poblaciones, inseguridad pública, entre otros.

Palabras clave

Municipio, concepción histórica, principio administrativo, necesidades municipales.

Abstract

The municipal life on 2012 Mexico goes through structures, functions, procedures, laws, regulations and performance generally unknown to the majority of the inhabitants: formalist and complicated systems, excessive technicalities, poor performance, euphemisms of the language, lack of resources to meet the needs of the community and increasing problems of irregularity in the possession of the land and water in most populations, public insecurity, among others.

Keywords

Municipality, historical conception, administrative principle, municipal needs.

NOTA: Este ensayo se preparó para la acreditación del autor como miembro de la Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística correspondiente del Estado de México, A.C.

Introducción

Para cualquier estudio del gobierno municipal habrán de sobresalir algunos rasgos fundamentales:

1. El sistema municipal actual tiene profundas raíces históricas de una doble tradición: la romana, que luego pasó a España, influida por la dominación árabe y visigoda, y la propiamente española que llegó a nuestro continente para mezclarse con antiguas formas de gobierno indígena, que en algunos casos perdura, a pesar del tiempo y las agresiones, al antiguo municipio rural: “el calpulli” (Aguirre Beltrán, 1981). Para los españoles, el municipio era algo fundamental porque significó el elemento político de resistencia frente a la dominación árabe, y junto con la evangelización, instrumentos para la conquista.

2. Ha experimentado muchos cambios, adaptándose a las condiciones socio-políticas; desde la instalación del primer ayuntamiento por Hernán Cortés, quien decidió fundar en la Villa Rica de la Veracruz, allá por 1519, para darle legalidad a su presencia conquistadora, y ha permanecido como forma de gobierno, independientemente del impacto de los constantes cambios políticos, luchas intestinas e invasiones.

3. En el ambiente político y social flota un sentimiento que se aferra a la tradición casi perdida, de autonomía municipal, aun cuando sus atribuciones, organización y funciones son reguladas cada día más desde las capitales de los estados, procurando seguir un principio centralista de uniformidad aún desde la capital del país; hasta ahora la tendencia centralista ha predominado.

4. Resultaría inexplicable si no se comprende su composición política, social, económica y administrativa. No obstante, los retos que imponen hoy las grandes concentraciones urbanas lo van transformando en un municipio prestador de servicios públicos de mínima convivencia social.

La primera parte de este ensayo está dedicado a exponer la concepción de estos rasgos en forma descriptiva, para posteriormente reseñar la situación del concepto y evolución actual del municipio y su gobierno. El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República editó una obra que contiene un detallado estudio del origen histórico, además de una bien documentada investigación de su evolución (www.senado.gob.mx).

Concepción Histórica

La palabra latina “*municipium*” de donde se origina nuestro vocablo municipio, tiene un triple significado:

1. En primer término, implica la población fortificada.
2. En segundo lugar, incluye el cargo de la autoridad que se arroga de dicha población.
3. Finalmente hace reconocimiento a los habitantes de esa comunidad.

En sus orígenes latinos, el verbo “*munio*”, parte del término *municipium*, significa fortificar o amurallar, de donde el sustantivo significa lugar amurallado.

En su caso, los “*municipia*” fueron las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, que continuaron desarrollando para llegar a formas de urbanización que constituyeron las ciudades “*civitates*”, en contraste con los “*fundus*” y “*ager*” poblaciones de carácter rural, con menor grado de desarrollo. Otros términos empleados al respecto por el pueblo romano fueron “*municipia foederata*” o municipios federados derivados de sus tratados de alianzas, o en otros casos, sometidos a rendición incondicional, con ciertas limitaciones “*civitas sine suffragio*”, sin derecho a nombrar sus autoridades, y otros más consideradas “*civitas optimo iure*” para las ciudades de pleno derecho. En todos los casos, cuando se utilizaba los términos “*municipium* y *municipes*”, se aludía al desempeño del cargo de autoridades en una circunscripción (De Miguel, 1921).

Entre los estudios del origen de las comunidades, es interesante la opinión de Fustel de Coulanges (1974), quien señala

La idea religiosa ha sido entre los antiguos el soplo inspirador y organizador de la sociedad... Las leyes sociales han sido obra de los dioses; pero esos dioses tan poderosos y bienhechores no eran otra cosa que las creencias de los hombres... Las instituciones políticas de la ciudad nacieron con la ciudad misma, el mismo día con ella; cada miembro de la ciudad las llevaba consigo mismo, pues se encontraban en el germen, en las creencias y en la religión de cada hombre.

Además, afirma

...que las primeras ciudades se han formado por la confederación de las pequeñas sociedades constituidas anteriormente. Una vez encontrada la organización municipal, no era necesario que para cada ciudad nueva, se iniciara la



misma larga y difícil ruta... Cuando un jefe salía de una ciudad ya constituida para fundar otra, ordinariamente sólo llevaba un pequeño número de conciudadanos, a los que se incorporaban muchos otros que procedían de diversos lugares y aún podían pertenecer a diversas razas. Pero este jefe siempre constituía al nuevo estado a imagen del que acababa de dejar. En consecuencia, dividía su pueblo en Tribus y Fratrias.

Esta primera referencia conlleva la idea de que la religión constituyó uno de los primeros vínculos de unificación y de organización social. Como Aristóteles reconoció en su obra *La Política*: “Hay en todos los hombres, por naturaleza, un instinto sociable; por eso, el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores”. Ese instinto social es la necesidad de agruparse.

De entre estas concepciones históricas, el maestro Julio D'Acosta y Esquivel Obregón (1984) señala en relación al origen del concepto del Municipio que

...siendo las necesidades de sus miembros y siendo éste el fin que dio origen a su nacimiento, podemos decir que el Municipio justifica su existencia por un resultado propio: La realización de un bien común específico... Históricamente el Municipio ha pasado por muy diferentes etapas. Como comunidad natural, nacida de las necesidades de los individuos y familias, su origen pertenece a la prehistoria; donde quiera que se hayan congregado las familias y se han dado una organización y una autoridad, ha existido el Municipio... Es preciso no confundir la organización municipal con cualquier comunidad reunida en una localidad determinada; el carácter distintivo del Municipio en el sentido que hasta aquí hemos dado a la palabra —es el ejercicio democrático—, es decir, por parte de los vecinos mismos de las funciones encaminadas a la realización del fin municipal.

El maestro Moisés Ochoa Campos (1979), destacado Municipalista, señala que hay una etapa del régimen premunicipal “...cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de necesidad a través de la vida sedentaria”, y más adelante apunta la existencia del Municipio primitivo, luego del natural, y del político. “El Municipio primitivo constituido por la etapa de transformación de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias...” para finalmente encontrar el Municipio natural y el político que se expresan, el primero simplemente en “la comunidad domiciliaria” y, el político propiamente cuando ésta le da ese carácter a su régimen social.

Berthélemy —citado por Fernando Albi—, refiriéndose al Municipio, afirma que

esta asociación es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan. La primera forma del Estado es la *civitas*; desde que se desarrolla la ciudad choca con la ciudad vecina; la una domina a la otra o la absorbe; o bien se entienden, en el Estado toma figura de federación de Municipios; la idea de Nación sólo viene después.

Para García de Entería —citado por Albi— al comentar el sistema francés, lo expresa en términos del “*pouvoir municipal*”, entendido como

... un poder originario y exclusivo del Municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en una atribución por el Estado. Se alude así, indudablemente, al carácter “natural” del Municipio. En cuanto que se trata de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta ya con su propia titularidad de poder;

cuya concepción “parte de la idea asociativa o asociacionista del Municipio, que explica éste como una asociación de vecinos...”, de lo cual se deriva la existencia de ciertos asuntos privativos o exclusivos de la misma, que constituyen su peculiar competencia.

En síntesis, la concepción histórica se afirma sobre las bases de la agrupación natural de los individuos y la necesidad social de institucionalizar esa agrupación en el Municipio.

García de Entería plantea el problema de cómo puede resultar explicable que en un Estado absolutamente centralizado como el francés, “edificado de arriba abajo sobre el dogma de la *volonté générale*, con su interdicción de poderes propios y situaciones exentas”, hayan podido prevalecer esos poderes y esas situaciones como modalidades normales, y lo resuelve partiendo de la base de la inicial naturaleza privada de la comunidad municipal.

Concepción legal

La institución municipal ha sido tratada también como un concepto de carácter legal, que diversos autores han señalado que parte de una serie de principios, entre otros; **el de uniformidad, el administrativista y el de impenetrabilidad y representatividad de los poderes municipales**. Esta tendencia es conocida por algunos autores como jusnaturalista, a la que el

estudioso español Fernando Albi le incorpora el concepto de la capacidad económica.

El Principio de uniformidad

Los juristas han considerado al Municipio como una institución uniforme, basados principalmente en la idea de unidad nacional que surge a principios del siglo XIX, y que se va confundiendo con la idea de la uniformidad hasta llegar al grado en que cualquier alteración al modelo de organización política local, aun cuando se tratara de adaptación a peculiaridades regionales, es considerado un atentado a la unidad nacional. La concepción de igualar a todos los individuos ante la ley origina, también, la supresión de toda diferencia corporativa u organizativa y consecuentemente se postula un régimen jurídico igual para todos los municipios, idea que llega a México con la Constitución de Cádiz.

Así se deduce cuando en el Discurso preliminar de dicha Constitución se señala: “La Comisión cree que generalizados los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes... se dará a esta saludable Institución toda la perfección que pueda desearse.”

El principio de uniformidad también ha conceptualizado la Institución, argumentando su racionalidad, señalándose que, a fin de satisfacer mejor las necesidades colectivas de los municipios, se les debe dotar de las mismas autoridades y de las mismas facultades, aunque a últimas fechas se tomó conciencia de esta deficiencia y se ha variado, *v. gr.* el número de integrantes de los Ayuntamientos, según la población, e inclusive su plural composición partidista y étnica.

Este principio ha sido criticado en virtud de que hay una exigencia de mayor diferenciación a peculiaridades de organización tradicionales, y más aún, a la necesidad de aplicar soluciones distintas ante realidades sociales, culturales, económicas y políticas también distintas.

Por ello es que un tratamiento uniforme de los Municipios significaría desconocer la variedad de la realidad de un país y mantenerse en un esquema de análisis ya superado.

Es demostrativo de lo que aquí se afirma, el hecho de que muchas disposiciones de carácter municipal plantean, en su aplicación, rasgos distintos, ya sea por número de habitantes, categoría del poblado, actividad económica principal, entre otros, con esto, la propia concepción legal encuentra erróneo el principio de uniformidad.

Dentro de esta concepción legal se opina que el Municipio es “una institución que nace de la naturaleza y a la que el legislador sólo debe limitarse a darle una adecuada figura jurídica”.

El Principio Administrativista

Bajo la concepción administrativista los rasgos estructurales del Municipio corresponden a épocas pasadas, a relaciones interpersonales cerradas por una expresión territorial, en donde cada localidad constituye un “nosotros” marginado a lo que sucede en el exterior. Esto es lo que dio origen a la concepción de uniformidad administrativa e independiente de la organización municipal; a cada municipio un ayuntamiento, cada ayuntamiento independiente de los demás, y dada la legalidad que paulatinamente se fue instaurando, se consideró en forma predominante que cada pueblo se constituyera además en un municipio.

Este principio implica el reconocimiento de una libertad pública para atender los asuntos de interés del Estado y de la Nación.

También se refiere a la concepción de que todo Municipio constituye una administración pública. Se recordará que, en un principio, el Municipio actúa como una institución política y, en la medida que se inmiscuye más allá del interés localista, sufre un giro en su concepción operativa. Se le circunscribe fundamentalmente como una organización administrativa, perdiendo ampliamente su carácter político, dejando el control de la política a los gobiernos estatales y al nacional.

En esta concepción se considera que los municipios son un fenómeno complejo, económico y jurídico al propio tiempo, en virtud del cual las administraciones comunales asumen entre sus propias finalidades institucionales, determinadas actividades industriales o comerciales de interés general denominadas servicios públicos.

La oposición al principio administrativista, provocó una concepción intermedia, que ligó al Presidente Municipal a la estructura jerárquica del Gobierno Estatal, haciéndolo persona de su confianza, más que representante de su comunidad, dejando este último aspecto en manos de los demás miembros del Ayuntamiento, lo que a la larga está desapareciendo, diluyéndose la dimensión política del Municipio y el fundamental carácter representativo del Ayuntamiento.



En cuanto estructura de participación social, que incluye a la política, el Municipio es más que una organización administrativa, una institución representativa de la comunidad vecinal.

El solo principio administrativista fracasa en el nivel donde el municipio pequeño se presenta incapaz, se hunde como institución administrativa ante las exigencias del mundo actual, y esto se debe a que hay quienes le han considerado una institución semiprivada, con una estructura orgánica en las circunstancias en que sólo con sus fuerzas, puede enfrentarse a los problemas propios de su comunidad.

El Principio de impenetrabilidad y representatividad

Finalmente, el principio de impenetrabilidad de los gobiernos municipales entre sí y de los otros niveles de gobierno, que se basa en la idea de que cada municipio ejerce determinadas facultades sobre un territorio determinado, sin que pueda intervenir ningún otro poder municipal en otro territorio distinto al suyo, de manera que en cada área territorial reconocida como jurisdicción del municipio sólo puede existir un ayuntamiento, es decir, un poder municipal, de donde se deduce la importancia del territorio como elemento del concepto del municipio. Hay servicios vitales como el agua, el depósito final y tratamiento de la basura, que en diversos casos han obligado a rebasar los límites territoriales para satisfacerlos.

El ayuntamiento en cualquier comunidad es una expresión institucional y debería ser el canal de participación inmediata de las inquietudes y los problemas que engendra la relación cotidiana de sus habitantes, la representación popular por excelencia. Es indiscutible que por pequeño que sea un núcleo de habitantes, una comunidad de vida social requiere de una expresión institucional, lo que le confiere la representatividad.

Como se puede apreciar, los principios que definen la concepción jurídica tradicional del municipio se hallan en crisis. La interdependencia de los núcleos de habitantes es mucho más intensa ahora, que cuando se concebía el municipio, como originado fundamentalmente por las relaciones vecinales. Nadie puede afirmar, actualmente, que cada comunidad goza de una marginación con respecto a las demás, que en el interior de cada una de ellas hay vida social autónoma y casi autosuficiente, más que solo el reconocimiento jurídico en su origen y existencia. Aun en el municipio actual, coexisten formas paralelas de vida típicamente municipal no reconocidas de manera legal, principalmente en las comunidades más aisladas o tradicionales, e incluso la

complejidad de las relaciones económicas, sociales y políticas del mundo actual han provocado la dificultad de que el ciudadano se defina en exclusiva como habitante-vecino de una localidad, ya que en numerosos casos aparece como habitante-flotante de otra donde realiza su actividad económica.

Además, la población avecindada en un municipio, por vivir en un régimen federal, está sujeta simultáneamente a las competencias de la federación, del estado y de su municipio.

Crisis del municipalismo tradicional

Para realizar un análisis crítico y objetivo de la actualidad del concepto tradicional del municipalismo es necesario superar la emoción de un estado de ánimo y lo fervoroso e intransigente del dogma en que lo hemos convertido. El municipio no puede considerarse un concepto estático, ya que éste tiene un contenido dinámico, cultural, político y social, acorde con la realidad.

Es preciso que en el ámbito gubernamental tomemos conciencia de dos tendencias fundamentales de nuestro tiempo; hacia una centralización cada día más acentuada, consecuencia de la necesidad de unificar la voluntad política, evitando que el desarrollo esté sujeto a una serie de autonomías desarticuladas; y la tendencia a que, con un criterio economicista, que rebasa las áreas tradicionales, en su mayoría imperante desde el siglo pasado, se resuelva la problemática con decisiones eficientistas. Estas tendencias nos llevan a la visión de que el municipio es considerado un órgano administrativo descentralizado del gobierno.

La mayoría de los estudiosos del municipio en el mundo reconocen la crisis del concepto clásico, aunque admiten la necesidad de realizar una lucha sorda y de reserva sobre este tópico que, con el tiempo, se ha convertido en un mito, en el municipio como ficción.

Los dirigentes están conscientes de esta profunda crisis y de la necesidad de adecuar nuevas fórmulas a la realidad del momento, pero se enfrentan ante dos corrientes de opinión: la noble aspiración de mantener una “célula democrática”, en oposición al centralismo del gobierno estatal y nacional, y ante la indiferencia del ciudadano común que requiere el máximo bienestar sin importarle, aparentemente, la fórmula de gobierno que se la proporcione. Los primeros reclaman la conservación de la democracia, pero siempre buscan la ayuda de los gobiernos nacional y estatal que mediatiza la tendencia.

El tratadista español Fernando Albi, en su profundo estudio de esta crisis, nos señala que:

... para comprender y valorar la crisis actual de la fórmula municipalista clásica del Gobierno Local, hay que partir de una idea básica, sin la cual resultaría ininteligible cuanto se intentase discutir sobre el problema. La radical transformación de valores producida en la sociedad. A partir del término de la Segunda Guerra Mundial, como un parteaguas, se está llevando a cabo con una tónica esencialmente urbana, que es consecuencia de la tendencia del hombre, cada día más acentuada, a vivir en las grandes urbes. Ello ha derivado en desmesurados extremos originando enormes concentraciones de población en determinados lugares de todas las Naciones, con un ritmo que se incrementa por momentos, y que se ignora si podrá detenerse y a que imprevisibles consecuencias podrá conducir en el futuro.

Ante esta observación, los estudiosos del municipio debemos procurar el análisis del tema como un problema científico, desprovisto de la pasión y el compromiso político que pueda significar circunstancialmente.

El Maestro Julio D'Acosta, nos resalta que aunque el origen de la palabra es romano, su connotación ha variado paralelamente al desarrollo de la institución y que, al profundizar en el estudio del nacimiento del término, nunca existió un régimen local romano propiamente democrático,

...en la actualidad la voz Municipio es multívoca y lo mismo se aplica a un organismo secundario y subordinado al Estado, que a una organización política social autónoma. El municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos, necesidades de tráfico o de defensa se reúnen en un lugar determinado, formando una colectividad con fines propios como grupo pero distintos de los de sus componentes como familia o individuos.

Más adelante, afirma que

...el carácter distintivo del Municipio, es el ejercicio democrático de las funciones encaminadas a la realización del fin Municipal, entendiéndose por esto la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas y culturales de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción... distinto del fin individual de sus miembros y del bien común estatal; que el deber que la realización de su bien común le impone, trae aparejados los derechos para conseguirlo.

De lo anterior se desprende que entre sus elementos están: la agrupación natural de familias o individuos reunidos en un lugar determinado, formando una colectividad; con fines comunes como grupo social; el ejercicio de sus funciones para alcanzar esos fines debe ser democrático; el deber de

satisfacer integralmente las necesidades de sus miembros, le otorga los derechos para conseguirlo.

Moisés Ochoa Campos distingue al municipio primitivo de carácter agrario, que:

... fue la forma de agrupación local derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se volvieron vecinales en cuanto establecieron su estructura económica agraria y sus formas de vida sedentaria a través del domicilio. El municipio natural es la comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural de tipo local por excelencia. Esta calidad sociológica se da independientemente de que el municipio posea o no la forma política propia del régimen local. Municipio político en la comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero autárquicamente y después en su calidad de miembro del Estado. Aparte de estos conceptos deducimos como elementos primordiales: la existencia de una agrupación natural de tipo local domiciliaria, que se da un régimen local institucional y tiene calidad de miembro del Estado. Es conveniente observar que al instaurarse el régimen municipal en Nueva España, se estableció primero el gobierno político local y después se crearon los vínculos de vecindad.

Esto resalta la importancia que, para la concepción del municipio, tiene su establecimiento como institución política del gobierno local.

Para Sánchez Agesta (1979) se trata de una entidad menor que se integra en formas políticas más amplias, ocasionada por el urbanismo y la revolución industrial con proyecciones en la ciudad moderna, para afirmarse cada vez más como una entidad puramente administrativa, en la que la racionalización de la acción se sobrepone cada vez más al sentido de la vida. Es ésta una concepción administrativa del municipio, en la que admite su existencia a partir de la revolución industrial y del desarrollo urbano, ignorando su carácter natural, señalado por los dos autores anteriores.

En la teoría clásica del Derecho Administrativo, la organización municipal constituye la más importante forma de descentralización por región, y el maestro Gabino Fraga (1968), apunta las cuatro características siguientes:

1. La existencia de una personalidad jurídica.
2. La concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad.
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es su misma personalidad.

4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

En consecuencia, el Municipio debe su existencia a la ley “... de ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.”

La descentralización por región —dice Andrés Serra Rojas (1974)— es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- Un núcleo de población agrupada en familias.
- Una porción determinada de territorio nacional.

Determinadas necesidades colectivas —ciudadinas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

Las concepciones de los Juristas Fraga y Serra Rojas son de tipo jurídico-administrativista y los elementos o características del municipio como forma típica de descentralización por región implican, consecuentemente, la existencia de una ley que lo crea.

El propio Serra Rojas cita las definiciones de García Oviedo, para quien el municipio “constituye una comunidad de personas preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de necesidades originadas por las relaciones de vecindad”, y la de Manuel Ulloa Ortiz, quien afirma que

es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de vida doméstica que, sin participar por ello de la intimidad del hogar, son, sin embargo, prolongación de este mismo lugar.

Fernando Albi define al Municipio como:

una entidad territorial que abarca una o más aglomeraciones naturales, dotada de capacidad jurídica como expresión de persona moral, para gestionar sus medios económicos, tanto patrimoniales como tributarios, para realizar las actividades orientadas a la prestación de servicios públicos y ejercer su imperio jurídico como potestad del mando y facultad coactiva.

Una definición legal la tenemos en la Ley Española de Municipios de 1935, la cual señala que “el Municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio de un territorio determinado.”

Desde 1824, el municipio es jurídicamente parte de nuestra forma federal de gobierno, una circunscripción geográfica, no ausente de problemas limítrofes, en el que se ha pretendido lograr el desarrollo regional armónico, con democracia, con justicia y con gobiernos al servicio de los ciudadanos.

Por más esfuerzo que hicieron los constituyentes de 1917, tres cuestiones quedaron sin resolver plenamente: la auténtica participación ciudadana, la autonomía económica y las relaciones de las autoridades estatales con las municipales, para lograr la bandera revolucionaria del “municipio libre”. Todo quedó en una aspiración federalista, lamentablemente superada por el centralismo que ahoga al país.

Las reformas legales no han logrado siquiera paliar su problemática y aprovechar todo su enorme potencial como forma de gobierno y unidad geográfica.

El crecimiento urbano

El crecimiento urbano ha venido a transformar la actividad municipal tradicional, la noción del gobierno municipal lo va convirtiendo en un sistema de prestación de servicios públicos locales. La incapacidad de corresponder institucionalmente a este nuevo sistema, explica la aparición de organismos de auxilio municipal, como son las juntas de mejoras materiales y los consejos de colaboración, órganos complementarios de la administración de los servicios municipales.

Entre los aspectos del crecimiento urbano que han afectado la idea tradicional del municipio, se encuentra el de la ciudad, como una estructura compacta y de relativa extensión territorial, lo que se aleja de la realidad actual, donde, además de comprender la expansión del tradicional “casco urbano”, se incluye la de los polos de habitación cercanos a su alta influencia, creando un desarrollo en ambos sentidos que acercan y confunden rápidamente las tradicionales áreas de habitación, industria, comercio y recreación, hasta desaparecer sobre las áreas agropecuarias y forestales.

Este crecimiento ha convertido en negativa la fragmentación política de ciertas áreas de pequeña y relativa economía, que limita el desarrollo armónico de áreas comunes, y plantea la necesidad de encontrar una concepción

actualizada del gobierno municipal, donde se reconozca que el tradicional núcleo de convivencia vecinal está desapareciendo.

La fiscalidad municipal también se encuentra en transición. Ante una demanda creciente y costosa de servicios urbanos, la población tributa directa e indirectamente, en forma desproporcionada con las necesidades que genera, en las localidades donde labora, consume y donde habita.

Los municipios rurales, que se integran en micro comunidades generalmente dispersas, luchan contra insuperables dificultades, donde abundan las deficiencias de bienestar colectivo, apareciendo como incapaces de cumplir el objetivo mínimo de una comunidad, consecuencia de la pobreza crónica.

Hacia un concepto más actual del Municipio

Lo relevante de la interpretación actual del concepto del municipio es que se le relaciona como una entidad de la administración pública que contiene una organización prestadora de los servicios públicos de interés de la comunidad, a la que, además, representa mediante el ayuntamiento. Lo que se presta a confundir municipio con ayuntamiento y cabildo.

La concepción clásica de establecer el concepto de municipio partiendo de los rasgos de vecindad, es útil para entender su origen y evolución social, económica y política, pero incompleta para su concepción actual.

Una tipología municipal tenderá a complementar su concepción con las necesarias distinciones cualitativas, a fin de que entre ellas se obtenga una estructura de categorías lo suficientemente amplias que permitan reflejar, en virtud de su evolución, una realidad social menos simple que la propuesta por los municipalistas clásicos.

Las distinciones cualitativas no pueden ser tan sencillas como para diferenciar a los municipios en urbanos y rurales, porque esto sería impreciso, ya que el proceso de urbanización comprende varias etapas en el desarrollo de la convivencia local.

Asimismo, el hecho de que el agrupamiento de los núcleos de habitantes y las comunicaciones sean muy diversas, origina que el sistema representativo y las funciones mismas del Ayuntamiento varíen según se trate que la población esta agrupada y compacta, o se localice diseminada.

Entre las soluciones que se han planteado para superar esta crisis, se han señalado la supresión de los municipios pequeños con municipios que puedan fortalecerlos, o la adopción de municipios “incapaces” por el gobierno estatal, pero las comunidades se organizan y protestan.

Los vecinos organizados rechazan que el municipio pequeño pueda fortalecerse uniéndose o agrupándose con otros municipios vecinos, integrando un organismo administrativo prestador de los servicios públicos necesarios y comunes a las comunidades respectivas.

La asociación de municipios debe ser resultante de un vínculo contraído como organización realizadora de las funciones administrativas correspondientes a las comunidades situadas en el interior del área que se agrupe. Esta asociación permitiría también al Estado y a la Federación canalizar más eficientemente su potencial financiero y técnico, promoviendo así la reordenación y desarrollo equilibrado del territorio.

Si como se observa en la concepción tradicional en los municipios pequeños, la institución municipal se halla en crisis, en los municipios densamente poblados, la insuficiencia de la institución municipal se hace más aguda.

Todo ello hace concluir una gran paradoja: allí donde la convivencia local es más intensa y llena de posibilidades para el régimen local, es donde precisamente está siendo erradicado, donde aparece, sin duda, el movimiento más devastador contra la idea clásica del Municipio. Por ello, conviene entender que la administración pública municipal tiene como objetivo fundamental la realización de aquella tarea que precisa una comunidad para la mejor convivencia, sin la limitación territorial que la obstaculice e impida el logro de su cometido, como ocurre en la realidad, es el brazo ejecutor del gobierno municipal.

Es bien sabido de la existencia de formas paralelas de organización comunal, como en las cooperativas de los trabajadores, que prestan servicios semejantes, aún más abundantes de los que prestan los municipios dentro del propio territorio municipal, lo que quiebra el concepto jurídico tradicional del municipio. Así también hay pueblos que continúan según sus tradiciones y costumbres desarrollando su vida social y aun política, en forma independiente de la que existe reconocida por la legalidad como municipio, sin dejar de reconocerla.

En México, la presencia de ciudades cooperativas como la Cruz Azul en el Municipio de Tula, Hidalgo y las múltiples unidades habitacionales de variada dimensión, de origen público y privado, así como las comunidades rurales, con administraciones comunales distintas al municipio de su jurisdicción, son solo un ejemplo de este rompimiento del concepto clásico de la institución.

En conclusión, podemos afirmar que *el término municipio implica la existencia de una organización político-administrativa de relativa autonomía, en-*

marcada en el orden jurídico constitucional del Estado, cuyos fines son: la atención de las necesidades inmediatas de las localidades que lo integran, con exclusión de las que atienden los gobiernos federal y del estado; la captación de los medios necesarios para satisfacerlas; la legalización democrática de las relaciones sociales; la satisfacción de la voluntad de la comunidad, para atender sus particulares propósitos y mantener vigente la identidad de la localidad con su entidad y su país.

De lo anterior, podemos deducir que la existencia del Municipio, implica como mínimo los siguientes elementos:

- Un territorio que conforme a la jurisdicción.
- Una población avecindada e identificada.
- Un gobierno representativo, con personalidad jurídica, expresión de la voluntad de la comunidad.

Estos elementos conllevan la idea de los medios para allegarse recursos económicos, prestar servicios públicos y ejercer una facultad coactiva.

Pasemos ahora a revisar brevemente estos elementos.

El Territorio

Es el asiento y espacio físico donde el municipio ejercita su poder en forma exclusiva, dentro de la competencia legal que le establecen las leyes vigentes.

Las funciones básicas que cumple el territorio para la vida del municipio son: la delimitación del ámbito espacial de validez y aplicación de las disposiciones jurídicas de competencia municipal; el elemento físico necesario para la prestación de los servicios públicos a su cargo; y la identificación regional de los habitantes avecindados en el espacio delimitado.

El territorio es un elemento indispensable para integrar la unidad política del Municipio, como entidad jurídica y la fuente natural de sustentación directa e inmediata de su población.

El derecho del municipio sobre su territorio lo comparte con la Federación, el Estado y los particulares. La Constitución de México señala en el Artículo 27 que el derecho de los particulares está sujeto a “las modalidades que dicte el interés público”, del que participa el municipio, aunque aún se discuta si es el interés del gobierno o ¿qué es el interés público?

La migración del campo a las ciudades ha rebasado los trazos clásicos de la jurisdicción de un Municipio para introducirse en otros Municipios veci-

nos y confundir los límites tradicionales, lo que además ha producido a algunos casos el fenómeno conocido como “conurbación”.

El problema se agrava con el acentuado y frecuente flujo de población en diferentes sentidos, personas que transitan de su hogar a los centros de trabajo y viceversa, sujetando su vida en dos jurisdicciones distintas y bien caracterizadas, pudiendo hablarse de una doble vecindad o vecindad mixta. Se ha producido, por tal motivo, una sobreposición de actividades municipales, que generan duplicidad, alterando el concepto y alcance de lo municipal, principalmente en lo que se refiere a la jurisdicción territorial.

Es conveniente anotar que la explosión demográfica y los avances de la intensa urbanización de los últimos tiempos, han transformado el concepto tradicional del territorio, pues, además, de los asentamientos humanos en terrenos existentes, aunque impropios para ello, el aprovechamiento de nuevas áreas condiciona el concepto.

La desecación del Lago de Texcoco y su transformación en terrenos urbanos, agrícolas y de otros usos, por ejemplo, han demostrado hasta donde la mano del hombre llega a cambiar el concepto tradicional del territorio hasta crear nuevos asentamientos y aún nuevos municipios.

En Europa, principalmente al observarse más aguda la necesidad de ampliar la base y estructura territorial del Municipio, al resultar inadecuada su concepción tradicional para atender sus exigencias de determinadas actividades, que requieren un fuerte movimiento de relaciones intermunicipales, ha nacido la idea de la asociación de municipios vecinos para lograr objetivos comunes.

La división política-administrativa interior de un Municipio, se basa en la categoría de la localidad, su población y los servicios con que cuenta. La localidad sede del Gobierno Municipal es denominada Cabecera Municipal, equivalente a una capital política, pudiendo existir, además, ciudades, pueblos, villas, estaciones, congregaciones, ejidos rancherías, barrios y colonias; su división administrativa en Delegaciones (sindicaturas en algunas entidades), Sectores (cuarteles) y Manzanas en las Zonas urbanas.

La división política del país, a nivel municipal, no fue planeada para garantizarle elementos vitales que tuvieran en cuenta objetivos a alcanzar. La estructura del territorio de nuestro país, como la de muchos otros, impide, como han señalado muchos autores, la administración y el aprovechamiento más exitoso del territorio, entre otras por las limitaciones siguientes:

• **Topográficas.** Salvo algunos servicios de índole federal y estatal (electricidad, petróleo, carreteras, agua) otros están sujetos al ejercicio de una

jurisdicción tradicional, que impone trabas geográficas y de los recursos naturales al desarrollo de las actividades productivas.

- **Coordinación.** Limitaciones administrativas que impiden una eficiente coordinación para una planificación efectiva, por la intervención de innumerables planificadores que dificultan el tratamiento integral de las decisiones. Áreas aglomeradas que en la práctica se han fundido físicamente, permaneciendo intacto su fraccionamiento administrativo; otras, físicamente separadas por interdependientes factores económicos y sociales.

- **Financieras.** Dificultades para ampliar una base financiera suficiente para la atención satisfactoria de las necesidades básicas de la comunidad, generando zonas marginadas, más extendidas que las que pueden atenderse.

- **Psicológicas.** Una predisposición mental para el conservadurismo de los límites antiguos y tradicionales, que perdura en lo administrativo, que por su propia naturaleza es un elemento dinámico, como la sociedad misma.

Podemos concluir que el concepto del territorio, en la época actual, se coloca por encima de los tradicionales límites municipales y la administración pública debe comprender este constante cambio político, económico y social, en municipios colindantes como en la zona metropolitana del Valle de México, de Toluca y otros en el país, así como en los llamados municipios “con isla”, como Tlalnepantla con San Juan Ixhuatepec o Tultitlán con San Pablo de las Salinas.

La población

Otro elemento fundamental que integra al Municipio, es obviamente la población que en él reside y transita. Es, sin duda, el elemento más aludido cuando se desea referir al concepto del Municipio.

Mucho se ha dicho que la agrupación de familias constituye el Municipio, aunque hoy día comprendemos que su concepto tiene un significado mucho más amplio, en donde la agrupación de familias sólo es parte del Municipio, y desde luego requisito indispensable para su existencia.

La simple agrupación de familias constituye lo que los diversos autores han denominado el régimen pre-municipal, que da paso al municipio natural, cuando se constituye en una comunidad domiciliaria, sin adoptar una forma de organización política local y que, finalmente, cuando se llega a ella se constituye el Municipio político-administrativo.

Elemento indispensable de la población son las relaciones de vecindad que se establecen por la adhesión de afinidades de tipo local, como el régimen de propiedad, la residencia habitual, el comercio, la religión, la educación, las costumbres etc., las cuales, además de establecer rasgos distintivos a cada comunidad, permiten diferenciar entre los habitantes y los transeúntes, quienes no participan con la misma intensidad de esas relaciones de vecindad.

Basados en la concepción de lo vecinal o “localismo”, como lo llaman algunos tratadistas, Fernando Albi ubica tres categorías opuestas a los principios de la concepción histórico-natural del municipio:

1. Las localidades desposeídas de personalidad, por no alcanzar los índices mínimos de capacidad económica.
2. La personalidad disminuida, municipios sólo de nombre.
3. Los municipios de pleno derecho.

Entiende Albi, que “el municipio es una consecuencia del localismo, que surge cuando en un ambiente localista coinciden determinadas circunstancias históricas y políticas, y jurídicamente se le reconoce”. Luego entonces, cuando el localismo disminuye, el municipio tiende a desaparecer.

Para fines de nuestro ensayo y de agrupar desde el punto de vista político-administrativo a la población de un Municipio, la podemos identificar como: vecinos, contribuyentes, electores, usuarios, servidores públicos, funcionarios, legisladores y los políticos.

Los electores constituyen el sector destinatario de la acción municipal, el contribuyente y protagonista principal. En él podemos distinguir tres aspectos:

- Como ciudadano-vecino.
- Como contribuyente.
- Como usuario-beneficiario.

Como ciudadano-vecino tiene el carácter de sujeto activo dentro de la comunidad, es, además, contribuyente y las actividades municipales se realizan primordialmente en su propio beneficio.

Integrantes del Municipio son también los servidores públicos, legisladores, funcionarios y políticos, quienes a través de su permanencia en el cargo o en la actividad, adquieren una situación de jerarquía social. Los políticos son vecinos que, en virtud de su actividad cotidiana, se convierten en influyentes

de los gobiernos municipales. Su misión es reconocer los objetivos de la comunidad y seleccionar los medios para alcanzarlos; su responsabilidad es que se alcancen.

Los estudiosos del comportamiento de grupos humanos aceptan, generalmente, las siguientes necesidades de sus integrantes:

- La sociabilidad, el deseo de convivir con otros.
- La dignidad, es decir, el deseo de que se considere y respete cada uno como ser humano;
- La retribución justa y equitativa al esfuerzo.
- La capacidad de cada miembro; el aprecio a las características distintivas de cada individuo y a su conducta en la comunidad.

En la medida que estas necesidades se satisfagan resultará la solidaridad y esfuerzo de la comunidad para el logro de sus propósitos comunes.

Desde el punto de vista gramatical, vecino es el que habita con otros en una localidad, por ello el término vecindad o vecindario implica la agrupación física e individualizada de las familias.

Desde el punto de vista legal, podemos observar que diversos ordenamientos establecen los conceptos, características, documentos y procedimientos que reglamentan la calidad jurídica de los habitantes del país. Establecen una diferencia entre ciudadano del país y extranjero, otorgan la calidad de ciudadano al llegar a una determinada edad y poseer un modo honesto de vivir, independiente de su vecindad.

Las disposiciones locales distinguen a las personas por su condición política en el Estado y Municipio: originarios, vecinos, ciudadanos y transeúntes, estableciendo sus obligaciones y derechos.

Es fundamental tener conciencia de que en el concepto del Municipio el elemento central y primordial es el ser humano, creador, actor y beneficiario de la Institución Municipal, perder de vista este aspecto nos llevaría a perder el objetivo básico del Municipio, su bienestar y desarrollo.

El Gobierno Municipal

Los factores jurídico y político del gobierno municipal se materializan en la administración municipal. La ubicación del gobierno municipal lo hace complejo para su comprensión, para unos, es por su ejercicio del poder público, el

último nivel gubernamental, aunque para otros, el intermedio entre los vecinos administrados y los gobiernos federal y estatal.

Los ciudadanos le confieren cierto poder de decisión, que buscan ejercer por medio de sus representantes gobernantes, y el gobierno tiene la facultad discrecional de regulación general de la función pública municipal, así como el control político y el financiero.

Las funciones del gobierno municipal dependen, en gran medida, de si está vigente en el país un régimen federal o de índole unitaria. En el primer caso, las actividades son realizadas conforme a una distribución de competencias legales del Gobierno. Cuando la organización es centralizada, la existencia de un gran número de departamentos en el gobierno central, reduce la participación de los gobiernos municipales en la vida pública del país, pero aun así existen como órganos de acercamiento administrativo en el ejercicio de la función pública a los ciudadanos.

En nuestro régimen federal, las Constituciones Federal y locales, así como la legislación específica norman la institución municipal, imponiéndole límites a su actividad, entre otros:

- a) Los principios republicano, federal y representativo;
- b) El modelo económico y fiscal centralizado;
- c) El marco de su existencia, organización y funcionamiento.

Por ahora en México, el gobierno municipal se puede caracterizar por:

- La existencia de dos órganos de dirección; a) el ayuntamiento órgano colectivo con poder de decisión general, y b) el presidente municipal con su equipo administrativo, con atribuciones de ejecución, en realidad un régimen presidencialista.
- La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento-presidente municipal y no en la colectividad.
- La función pública municipal es principalmente de índole administrativa más que política.
- La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, mínima para asegurar su permanencia y mitigar su funcionamiento.
- El incremento de la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.
- La ejecución directa de las obras públicas municipales, ocasionalmente con la cooperación económica y aun física de los beneficiarios en forma directa.

- La capacidad para legislar sobre normas de índole municipal, de vigencia restringida al periodo de elección.
- Un poder fiscal delegado y disminuido por el Poder Legislativo.

La legislación establece, además, la existencia de un secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, distribuyendo entre éstos y el presidente las funciones principales del municipio.

También se le conoce como sistema dual o clásico, en el cual se atribuye al presidente municipal entre otras, las siguientes facultades:

- Iniciar disposiciones reglamentarias ante el ayuntamiento.
- Vetar los acuerdos del cabildo.
- Presidir y dirigir las sesiones del cabildo.
- Poseer voto de calidad en las votaciones del cabildo.
- Administrar el gobierno, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y de los acuerdos del ayuntamiento.
- Representar al Municipio.

Conclusiones

1. Nuestra historia municipal ha sido complicada desde sus orígenes. La institución municipal ha quedado rezagada como instancia de gestión gubernamental para atender los problemas políticos más que de gobierno y administración. La pluralidad política todavía no se refleja en mayor y mejor participación ciudadana.

2. La tendencia a la centralización desde la época colonial y hasta el actual siglo XXI se sienten sus efectos negativos, debe superarse. Es indispensable nutrir a los ayuntamientos de autentica participación ciudadana, por ser la célula de nuestra organización política, geográfica y administrativa.

3. Las principales necesidades serían:

- Destinar mayores recursos a los municipios a la par de mejorar su capacidad administrativa y hacendaria,
- Capacitar antes y durante el desempeño de los cargos públicos a los ediles y servidores públicos municipales, incluyendo a las autoridades auxiliares.
- Promover procedimientos de simplificación administrativa en la aplicación de los recursos.
- Asignar facultades a los ayuntamientos para captar impuestos propios.

- Requisitos mínimos para el registro de partidos regionales y municipales
- Actualizar el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado, de intensa y extensa participación ciudadana.
- Promover consultas públicas, plebiscitos, referéndums y sesiones de cabildo auténticamente abiertas como lo dispone la legislación.
- Responsabilizar a los partidos políticos de seleccionar a sus mejores cuadros y capacitar a sus candidatos.
- Medir para elevar la calidad de la gestión de los servicios municipales.
- La descentralización política, económica y administrativa de la vida nacional y estatal debe abarcar todos los espacios del poder municipal.
- Eliminar las autoridades intermedias entre los estados y municipios.
- ☒ Promover la incorporación activa de los pueblos indígenas en la vida municipal.

Nuestro país puede alcanzar el progreso mediante la institución municipal. Los avances no han superado los atrasos históricos, principalmente la lacerante pobreza crónica. Municipios fuertes y desarrollados harán una Nación fuerte y desarrollada.

Fuentes

- Acosta y Esquivel Obregón, Julio, *El fuero del municipio*, México, Edit. Jus, 1984.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, México, Edit. Instituto Nacional Indigenista, 1981.
- Albi, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Edit. Aguilar, 1960.
- De Coulanges, Fustel, *La Ciudad Antigua*, México, Edit. Porrúa, 1974.
- De Miguel, Raimundo, *Nuevo diccionario latino español etimológico*, Madrid, 1921.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 1968.
- http://www.senado.gob.mx//iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf
- Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Edit. Porrúa, 1979.



Sánchez Agesta, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Edit. Nacional, 1979.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 1974.





Acerca del municipio mexicano (Comentario académico al trabajo recipendiario del Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez)

Guillermo Haro Bélchez

Dr. En Derecho
Ex presidente del IAPEM

El trabajo teórico esencial en esta hora decisiva no es ver cómo la administración pública puede ser más eficaz y eficiente y divagar sobre cómo modernizarla, sino investigar el porqué estamos, como país y como municipio, peor que en 1983, cuando se legisló para que el municipio fuera mejor de lo que estaba en ese momento de crisis y qué necesitamos hacer para revertir ese proceso negativo.

Raúl Olmedo

Resulta un honor participar en esta Sesión Académica Solemne de Ingreso a la comunidad científica de la ilustre Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, correspondiente del Estado de México, del Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública, Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, en la que hemos escuchado su disertación sobre “El Concepto del Municipio en México”.

No puedo soslayar, que aun cuando el municipio ha sido y es un tema que forma parte de la agenda de gobierno, desde el origen de nuestra vida independiente, como afirma Mauricio Valdés, desde el inicio de su ensayo,

La vida municipal en el México del 2012 pasa por estructuras, funciones, procedimientos, reglamentos y desempeño generalmente desconocidos por la generalidad de los habitantes. Sistemas formalistas y complicados, tecnicismos excesivos, desempeño deficiente, eufemismos del lenguaje, carencia de recursos para atender las necesidades de la comunidad y un problema creciente de irregularidad en la tenencia de la tierra y de agua en la mayoría de las poblaciones.

Por ello es que concuerdo en la importancia de reflexionar sobre el concepto del municipio, sus principios y elementos, para que a partir de una comprensión clara del significado del término, tanto en su concepción histórica, clásica y legal, sea posible vislumbrar una idea más actualizada, que permita entender las transformaciones sociales, políticas, económicas y administrativas que ha tenido la institución municipal, no sólo en nuestro país, sino también en el mundo.

Agregaría que es indispensable que cada vez más los estudios de las disciplinas sociales, entre las que se encuentran la política y la administración pública, se comprometan con la formación de una cultura administrativa, en la que el “ciudadano de la calle” comprenda con relativa sencillez qué es el Estado, el Gobierno y cuáles son las instituciones que los representan, en tanto sus responsabilidades, derechos y obligaciones recíprocos, y también respecto de los informes y resultados que se presentan a la sociedad para rendir cuentas de la actuación de quienes gobiernan. En éstas tareas, instituciones como las hoy aquí representadas (Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, y el propio IAPEM) tienen un papel por demás relevante.

En el ensayo presentado, Mauricio Valdés escudriña y desbroza el significado del vocablo municipio a través de sus concepciones y los principios inherentes a cada una de ellas. Así, resalta la naturaleza de sociabilidad entre familias y la importancia que para lo municipal tienen las relaciones de vecindad, y cómo estas se han ido haciendo más complejas por los fenómenos de conurbación y de existencia de las metrópolis, que han derivado en nuevos problemas y relaciones entre los habitantes que residen en un municipio y los que transitan, laboran o realizan actividades comerciales.

Del mismo modo, alude a los principios y elementos que desde la perspectiva legal tiene la institución municipal, los cuales constituyen el punto de partida para entender la relevancia del gobierno municipal, en el entendido que este constituye el primer contacto y el más cercano con el ciudadano. Respecto de los elementos explica el territorio, la población y el gobierno y la manera en que los mismos confluyen para la organización municipal.

Resalta el principio de uniformidad, que nos remite, por una parte, a la idea de que todos los individuos son iguales ante la ley y, por otra, a la noción de unidad nacional.

El principio administrativista implica el reconocimiento de que el municipio constituye una administración pública que tiene entre sus principales atribuciones la presentación de servicios públicos.

El principio de impenetrabilidad y representatividad deja en claro que cada municipio ejerce determinadas facultades sobre un territorio determinado y que en el mismo sólo puede existir un Ayuntamiento que representa el poder municipal, resaltando su carácter democrático.

Creo que Mauricio Valdés ha logrado con este interesante ensayo, exponer aspectos básicos para provocar la reflexión sobre las razones del por qué está en crisis el municipalismo tradicional y la relevancia de vislumbrar un concepto más actual que renueve y ponga en su justa dimensión el gobierno y la administración municipal. En esta nueva propuesta nuestro expositor cumple, con creces, tres características que no son fáciles de reunir: su conocimiento teórico sobre el tema, su interés por estudiarlo y toda la experiencia acumulada como autoridad de un Ayuntamiento, el de Texcoco, del cual fue Presidente Municipal.

Es indudable, que el municipio tiene muchas implicaciones y una estrecha relación con la vida en comunidad y con la conciencia de lo colectivo, permeados por creencias, valores e intereses que tratan de articularse para lograr una mejor convivencia y calidad de vida, que es el fin del gobierno municipal.

Las relaciones de vecindad generan un compromiso de derechos y obligaciones a los que estamos obligados como integrantes del núcleo social familiar y vecinal de que formamos parte, pero también con un claro entendimiento de que constituimos parte de conglomerados sociales más amplios como serían las entidades federativas y el Estado federal.

Con base en estas premisas y la reflexión del ensayo referido concluiré mi comentario con algunos retos que enriquecen la propuesta aquí presentada:

Hoy en día, el Federalismo está en crisis, el municipalismo en quiebra, el control interno ausente, el control externo débil, la rendición de cuentas insuficiente, la delincuencia organizada empoderada, con un estado enfermo y en general con gobiernos caros y malos.

La democracia representativa es sólida, la participativa endeble, sin resultados. Sólo un 4% de la población confía en los partidos.

Del total de los municipios del país, sólo 78% tiene contraloría municipal, 22% no, pero de ese 78% el 41% solo tiene una persona a cargo. Los estados

sólo destinan 0.45% de sus presupuestos para financiar labores de fiscalización. Sólo 50% de los municipios del país cuentan con un portal de transparencia. La deuda de los Ayuntamientos creció un 700% en los últimos años.

Hay temas pendientes de discutirse en la forma política, como la reelección de alcaldes y el servicio profesional de carrera municipal. También urge rediseñar nuestro federalismo, para enfrentar desafíos actuales.

Uno de ellos se refiere a tomar plena conciencia de que tanto autoridades municipales, como estatales y federales deben confluír en la búsqueda del interés nacional y del desarrollo armónico e integral como país, reconociendo y aceptando diferencias de costumbres, condición social, económica, raza, región o preferencia política, en tanto la ley nos hace iguales frente al Estado en nuestra condición de ciudadanos. Para lograr un Estado Mexicano sólido y fuerte, se requieren estados y municipios en las mismas condiciones.

Ante la pregunta antinómica, centralización *versus* descentralización, la respuesta sería que se requiere un federalismo fuerte en el cual el municipio es la célula de gobierno descentralizada por excelencia; sin embargo, una visión integrada de país, nación, Estado y gobierno es una condición indispensable para propiciar un desarrollo armónico y equilibrado entre regiones.

Ante los problemas actuales del país se requiere que la coordinación y corresponsabilidad se constituyan en los ejes que rijan la actuación de los tres ámbitos de gobierno, procurando impulsar, si es necesario, las reformas legales que ello implique.

Esto es válido no sólo para la prestación de servicios y para la atención de problemáticas comunes, sino que se extiende a una visión de mayor complejidad como sería contar con sistemas nacionales en varios aspectos, algunos de ellos ya en marcha como el de seguridad pública o el de armonización contable, y otros urgentes como el de fiscalización y control gubernamental.

Concluiré con un reto que es urgente no sólo para la vida municipal, sino para la administración y gestión pública de nuestro país, y es el referido a contar con personal profesional en el qué hacer gubernamental, permanentemente actualizado, con vocación de servicio y plena conciencia de la responsabilidad social y política que entraña el desempeño del servicio público.

Creo que el tema al que nos convocó Mauricio Valdés Rodríguez es de la mayor trascendencia, y se suma a otros que es urgente atender como parte de la agenda de gobierno, en la que es necesario definir posturas y prioridades para el proyecto de nación que queremos, de cara a una gestión de gobierno.

El ejercicio pleno de la democracia, que también aplica para el gobierno municipal, exige de sus instituciones, gobernantes y servidores públicos una actuación que promueva la transparencia, combata la plenitud, la ineficiencia

y que sobre todo destierre las prácticas de corrupción, en cualquiera de sus manifestaciones y ésta debería ser la nueva noción que permee toda la acción de gobierno en nuestro país.

Un buen federalismo, eficaz y justo, así como ayuntamientos sólidos requieren:

- Un servicio público eficiente.
- Un sistema judicial independiente.
- Un marco legal que asegure el cumplimiento de los contratos.
- Una administración pública que rinda cuentas a ciudadanos.
- Un auditor público independiente.
- Respeto por la ley y los derechos humanos.
- Una estructura institucional plural y libertad de prensa.

Muchas Gracias.
Toluca de Lerdo, 24 de Mayo, 2012.





Enfoques teóricos, conceptos y propuestas sobre el municipio.

(Comentarios al ensayo que presenta el maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública, Mauricio Valdés Rodríguez, en la disertación para su recepción como Socio Numerario de la SOMEGEM)

Humberto Ponce Talancón

Doctor en Psicología.
Director General del Instituto de Estudios
de Vanguardia de Ciencias Administrativas
en línea para Latinoamérica, S.C.

Estimado Maestro en Derecho, Germán García Salgado, y miembros distinguidos que presiden la Sesión Académica Solemne de Ingreso, apreciable auditorio. Es un honor participar en este evento organizado por la Ilustre y Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística del Estado de México.

La formación social, la trayectoria política, el ejercicio profesional en la administración pública y actualmente promotor y guía en acciones para la profesionalización de servidores públicos, merecen mi reconocimiento y agradezco la oportunidad de comentar el trabajo que presenta el Maestro Mauricio Valdés Rodríguez, acerca del “Concepto de Municipio en México”.

Introducción

El autor desarrolla un análisis teórico y conceptual del municipio, destaca en esencia los antecedentes y la naturaleza, sus propósitos y alcance del muni-

cipio; aspectos que repercuten en la identificación con las disciplinas de política y gestión pública. Además de la necesidad de realizar análisis de la doctrina municipal en el derecho municipal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se relaciona con las disciplinas de referencia.

En este contexto, es necesario abordar el estudio de los enfoques analizados por las escuelas del pensamiento en sus diferentes orientaciones, entre las que destacan:

Escuela sociológica y jusnaturalista

En esta corriente teórica, Carlos F. Quintana (2005: 6-9) cita a los siguientes autores: Adolfo Posada (1936), quien sostiene que “el municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista”.

Efrén Córdova (1964) afirma [...] que el municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había creado. No niega [la escuela sociológica] que exista un concepto legal de municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad. Existe una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal.

La escuela sociológica se complementa con la concepción jusnaturalista.

Tocqueville (1978), en una de sus exposiciones, retoma la tesis de esta corriente: el municipio es la única asociación que se encuentra en la naturaleza, que en todos los lugares donde existan seres humanos reunidos constituyen un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres, usos y leyes; es el ser humano el que forma los reinos y crea las repúblicas; las entidades federativas y los municipios.

Carlos F. Quintana (2005:9) afirma que [...] el jusnaturalismo sostiene que el municipio no es obra del legislador, sino un hecho social de conveniencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta. Por lo que la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su función adjetiva. La ley simplemente admite la personalidad del municipio donde la naturaleza lo ha creado y le otorga sus derechos.

Escuela legalista o de derecho positivo

Para esta corriente, el municipio es una figura jurídica y en consecuencia, la creación del Estado. También se le llama formalista o jurídica. Con ella se asume plena responsabilidad el Estado de otorgar al municipio personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias. Es decir, mientras que el Estado, por ley, no lo considere con dicho sentido, éste seguirá fungiendo como comunidad o congregación asentada en un territorio o espacio geográfico.

Con el enfoque legalista, los apologistas de la misma expresan que el municipio es una entidad humana, territorial y jurídica, creada por ley y que si no está sustentado en ella, el municipio no existe. Entre los que guardan esta posición figuran: Hans Kelsen, citado por Carlos F. Quintana (2005), *Teoría para el derecho*, p. 119. *Derecho municipal* (2005:10), uno de los más destacados defensores, quien identifica la identidad del municipio de la siguiente manera: [...] Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres [...] El Estado es un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela (1986:817) señala que [...] “el municipio entraña una entidad jurídica política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial; son elementos ópticos o naturales por sí mismos”. Esta escuela forma el polo opuesto de la Escuela Jusnaturalista, al confrontar la creación por ascendencia natural histórica y el derecho jurídico, dos posiciones de extremo para la búsqueda de la identidad del municipio.

Enfoque de la gestión pública municipal

Se ha reiterado que las bases estructurales del municipio en México se encuentran en el artículo 115 constitucional. Este precepto señala que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Al revisar la doctrina del municipalismo mexicano en su fracción tercera, enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad y que

son aquellos que la población demanda para tener una vida digna. Estos servicios a los que alude el 115, deberán ofrecerlos la municipalidad con el concurso de los estados, cuando así se requieran. Entre estos servicios se mencionan los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, parques y jardines, como fundamentales, atendiendo la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Dicho precepto no utiliza el término de políticas públicas, pero se puede inferir que para la realización de los servicios prestados por el municipio, mediante el órgano de administración definido como ayuntamiento, se debe hacer gestión o acción pública, instrumento para aplicar o dejar de aplicar la política pública.

Las reformas al artículo 115 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de diciembre de 1999, fortalecieron las bases del derecho municipal, que reconocen la autonomía política del municipio, donde destaca que el ayuntamiento pasa de ser un órgano de administración, para ser considerado como un órgano de gobierno del municipio. Esta connotación le otorga al municipio una definición para hacer verdaderamente política pública, aunque no resulte explícito.

El artículo 25 reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de junio de 1999, señalando constitucionalmente que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la constitución.

También en reformas al artículo 25 mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de febrero de 1983, se observa que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, además de llevar a cabo la regulación y fomento de las acciones que demande el interés general en el marco de libertades que otorga nuestra constitución. Asimismo, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. Las modificaciones y el contenido del artículo 115 fundamentan el sentido que la doctrina municipal debe atribuir a la disciplina de políticas públicas.

La base conceptual del municipio es determinante en su significado. Sin

embargo, persiste la ausencia en esas acepciones de la disciplina de políticas públicas, quizá por lo escasamente estudiada que ha sido en su relación con la categoría de municipio, razón para proponer la municipalización como disciplina de análisis con prospectiva basada en futuras investigaciones. La ausencia de la política pública en el sustento conceptual del municipio obedece al predominio de la identidad jurídico-administrativa y en todo caso, que la política pública tiene un reconocimiento reciente como propuesta disciplinaria en los asuntos de la administración pública y de los órdenes de gobierno.

El marco de referencia de estos comentarios es el resultado de una investigación doctoral que refleja entre otras aportaciones, un artículo relacionado con políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México. A. Lugo y H. Ponce, (2010). Para ello, se revisó la base conceptual y la contextualización de las políticas públicas en los gobiernos locales, la problematización que orienta el estudio y se examinaron las evidencias documentales, experiencias y conflictos en algunas entidades federativas del país, durante el periodo 1990-2005, acerca de los procesos de municipalización, además de una exhaustiva revisión bibliográfica.

El municipio en México es considerado el actor institucional responsabilizado de la promoción del desarrollo local, fenómeno que ha sido determinante a partir de las reformas constitucionales al artículo 115 (1983 y 1999). En la primera reforma el Estado mexicano estableció como objeto de estudio el fortalecimiento económico y financiero del municipio y su autonomía política. La segunda contiene determinaciones importantes, como el reconocimiento al gobierno municipal y la ampliación y precisión de servicios públicos locales y empréstitos entre otros.

Este proceso ha sido incompleto y obstaculizado por la rigidez de la política económica adoptada por el gobierno federal y los gobiernos estatales, situación que exhibe la necesidad de que los gobiernos municipales —además de administradores de recursos centralmente asignados— adopten nuevas formas y condiciones que permitan aprovechar las potencialidades en sus territorios para la solución compartida de los problemas; una de las vías es la aplicación de políticas públicas integrales, con equidad y con democracia en el quehacer de los gobiernos locales.

El artículo plantea como supuesto de la investigación, la ineficacia de las políticas públicas que repercuten en la gestión pública, donde los gobiernos locales estimulan la creación de municipios. Dicha planteamiento se sustenta en las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se contextualizan las políticas públicas en los gobiernos locales?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la creciente creación de municipios?
- ¿En qué medida constituyen las políticas públicas una alternativa para orientar los procesos de municipalización?

De acuerdo con Aguilar (2003), la política pública es un doble sentido y un curso de acciones: deliberadamente diseñado y segundo, porque es el curso de acción efectivamente seguido. No sólo en función de lo que afirma el gobierno y lo que quiere hacer. También lo que en realidad hace y logra por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por esta razón, es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, considerando determinados objetivos. Implica y genera toda una serie de decisiones para adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores, lo que significa que el autor integra la política y la gestión pública en una sola definición, mientras que también es el curso de acción efectivamente seguido y es la implantación de la política pública.

Respecto de las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, el autor afirma que “Una política puede ser una regulación, una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados) y como una intervención redistributiva directa, más allá de dejar hacer a los ciudadanos” (Aguilar, 1996:32), También el autor expresa que: [...] La política pública y la nueva gestión pública se desarrollaron en el medio latinoamericano en la década de los 80 y 90, como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los estados sociales desarrolladores y para restablecer la naturaleza pública, que las políticas de los gobiernos autoritarios habían distorsionado o pervertido y para mejorar los servicios públicos calificados como insatisfactorios en pertinencia, cobertura y costo-eficiencia. A ese contexto crítico se debe que las dos propuestas de POLÍTICAS PÚBLICAS y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, se hayan difundido con certeza y hayan sido recibidas por el gobierno y la sociedad; así como la academia como instrumento de conocimiento y gestión, útiles para reconstruir la gobernabilidad con dificultades y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos en forma eficaz y socialmente aceptada [...].

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública para la implantación de estrategias ante un problema determinado, convirtiéndose en un conjunto de acciones posteriores a la toma de decisiones inicial que dan origen a las funciones retrospectivas, por las cuales es

posible proveer de elementos con evidencia, argumentativos y de persuasión, necesarios para la obtención de consensos (Aguilar, 1996).

La política pública en consecuencia, debe plantearse con base en una visión transformadora, provocar cambios en la sociedad, situando una acción que demanda coordinación institucional en el mediano y largo plazos. Además, debe ser participativa y primordialmente debe reconocer las principales necesidades de la sociedad.

Los gobiernos tienen la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como son el empleo, vivienda, educación, abastecimiento de agua, alcantarillado, medio ambiente, salud y seguridad entre otros; para resolver o incluso, prevenir estos problemas por lo que resulta necesaria la eficiente implantación de las políticas públicas, para lo cual se deberá contar con una estructura pública de carácter administrativo que opere con efectividad y contribuya para satisfacer a la sociedad en el cumplimiento a sus demandas.

Los gobiernos locales y en específico los municipios son actores importantes para el fortalecimiento del desarrollo y el bienestar social. Su ámbito de gestión es un campo que favorece para ejercer la política pública local y construir nuevos espacios de acción pública en contextos que habitualmente no habían sido de su competencia.

Cabrero (2003) señala que [...] en las políticas públicas municipales en México es posible encontrar la falta de propuestas que tengan como origen el ámbito municipal. Las agendas municipales responden más que todo a la inercia de atender las demandas por servicios públicos o demandas específicas sin ninguna visión integral de desarrollo. Las decisiones son tomadas con una visión a corto plazo y siguiendo estrictamente los criterios rígidos del gobierno federal y estatal. Sin embargo, a pesar de todo ello, en los últimos años investigadores y estudiosos del municipio se han dado a la tarea para analizar la dinámica de las políticas públicas en los municipios, destacando los avances que al respecto se han dado... Lo trascendente es gobernar con la aplicación de políticas públicas, entendidas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.

El ámbito de los municipios

Los gobiernos deben calificar por su rendimiento y por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad hacia mejores nive-

les de bienestar y de vida digna. Aunque en México se ha avanzado muy lentamente en el ejercicio de la democracia, en la asignación de recursos y en la figura de autoridad en el ámbito municipal existe incapacidad para resolver con éxito problemas sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública; por ejemplo, el deterioro del ambiente, la seguridad, el empleo y la exclusión y anomia social. Este escenario pudiera atribuirse a la ineficacia en el ejercicio de políticas públicas en los ámbitos federal, estatal y desde luego, municipal.

La falta de recursos económicos ha provocado que prácticamente todos los municipios en México padezcan graves problemas de administración y de subordinación, ya que la mayor parte de los recursos son asignados por la federación. Factores como la insuficiencia de recursos propios, programas controlados por el centro y escasa visión de las autoridades y funcionarios municipales para impulsar proyectos de inversión municipal y para fomentar la participación ciudadana, han provocado mayores rezagos en las municipalidades del país.

Algunas recomendaciones

- Se hace necesaria una reforma profunda del artículo 115 constitucional, que supere las ambigüedades y vacíos en materia de atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos.
 - Evaluar la toma de decisiones políticas sobre los parámetros consensuados. En casos especiales de comunidades con territorio limitado, dispersión de comunidades y baja población por migración, analizar la opción de supresión y compactación de municipios.
 - Establecer sistemas permanentes de información ciudadana respecto de las obras y acciones de los gobiernos municipales y avanzar en la consolidación de un sistema de planeación democrática para dar mayor coherencia a la función pública municipal.
 - Formular indicadores de impacto social para evaluar los resultados administrativos y de gestión de los ayuntamientos.
 - Ampliar la participación de la comunidad municipal en los asuntos públicos, en tanto afecten sus niveles de vida y la perspectiva de crecimiento familiar, acompañado todo ello de un programa de descentralización y desconcentración de funciones y recursos para superar la estrecha concepción del municipio como prestador de servicios y convertirlo en promotor de desarrollo.

- El papel que tengan los regidores, los síndicos, los delegados y consejeros municipales es fundamental para que el municipio se desarrolle con justicia, con equidad y con armonía entre sus habitantes.

Esas figuras deberán fortalecer su vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos municipales, informar acerca de gestiones con periodicidad, promover la formulación y expedición de reglamentos y demás disposiciones normativas e impulsar la participación de los ciudadanos en apoyo de los programas del ayuntamiento.

- Realizar estudios comparados en los municipios incluyendo los de reciente creación para evaluar los indicadores de vida digna para observar la sustentabilidad de municipalizar nuevos espacios geográficos.
- Asumir la responsabilidad social con solidaridad por parte de las autoridades de las administraciones municipales, estatales y federales, para que sean más gestores ante las demandas de la población, observando comportamientos de pertinencia, efectividad, equidad y ética pública ante los procesos de municipalización.

En el contexto de los supuestos, las políticas públicas son cursos de acción orientadas a la solución de problemas complejos y multifactoriales, sustentados en la gestión pública, parte esencial de su implantación y permite alcanzar capacidad al gobierno para que diseñe y ejecute acciones con el objeto de solucionar una problemática específica. Capacidad que debe garantizar la solución de los problemas sociales en sus distintos ámbitos.

Finalmente, aplicar y gestionar la política pública en los espacios municipales como alternativa integral, equitativa y democrática, a efecto de contribuir en el combate al centralismo de las cabeceras municipales e impulsar con un mayor equilibrio los beneficios del desarrollo al interior de los municipios y entre las propias regiones.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, *La hechura de las políticas. Estudio introductorio y edición*, México, Miguel A. Porrúa ed., pp. 25-27.

Aguilar Villanueva, Luis F., 1996, *El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición)*, México, Miguel A. Porrúa ed., pp. 27, 32, 36).

Álvarez, Eréndira, 1995, *Participación ciudadana y gobierno local, Cuadernos de debate de la agenda de la reforma municipal en México*, México, CIDE/Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Berumen Arellano, Sergio, 2001, *Los municipios de México: una propuesta para la operación del fondo para la infraestructura social municipal; el caso de San Cristóbal de las Casas, 1995-1998*, Tesis doctoral, México, ESCA/IPN.

Burgoa Orihuela, Ignacio, 1986, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 875.

Cabrero Mendoza, Enrique, 2003, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique, 2005, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 19.

Carrillo, M., 1987, *El desarrollo económico de Puebla, 1981-1986*, México, Asesoría y Consultoría Económica, A. C., Puebla.

Córdoba, Efrén, 1964, *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico, Editorial Universitaria.

Daft Richard, L., 2000, *Teoría del diseño organizacional*, México, Internacional Thompson Editores.

Espejel, Iliana, 2004, *Propuesta para un nuevo municipio con base en cuencas hidrológicas*, México, Universidad Autónoma de Baja California.

González Madrid, Miguel, 2002, *Conflictos y elecciones extraordinarias de ayuntamientos en Tlaxcala*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1762/21.pdf> (fecha de consulta: 25/06/2009).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Sistema Nacional de Información Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal, *Indicadores económicos en México por entidad federativa, 2000; Indicadores sociales en México por entidad federativa, 2000*. Fecha de consulta: septiembre de 2007.

Kelsen, Hans, 1954, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional.

Lahera Parada, Eugenio, 2002, *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.

Larrue, Corinne, 2000, *Analyser les Politiques Publiques d Environnement*, Paris, L. Harmattan, p. 20.

Lasswell, Harold D., 1971, *A Pre-view of policy sciences*, New York, American Elsevier Publishing Co.

Martinelli, José María, 2002, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés.

Martínez Barragán, Hirineo; Luis Ramírez Sevilla; Raúl Solís Gadea, y María Basilia Valenzuela, 2007, *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

Yves, Meny; Jean Claude, Thoenig, 1992, *Las políticas públicas*, México, Ariel (Ciencia Política), p. 89.

Morrisey, Garet, 1996, *Pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación*, México, Prentice Hall Hispanoamericana.

Oficialías mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados. Información consultada: *Número de municipios en México, 2005*; *Número de municipios creados en México por entidad federativa, 1990-2005*.

Posada, Adolfo, 1936, *El régimen municipal, de la ciudad moderna*, España, Librería General de Victoriano Suárez.

Quintana Roldán, Carlos E., 2005, *Derecho municipal*, México, Porrúa.

Toqueville, Alexis, 1978, *La democracia en América*, México, FCE.

Weber, Max, 1969, *Economía y sociedad*, México, FCE, p. 228.





Desafíos 2012 para la Administración Pública mexicana

Hilda Aburto Muñoz

Maestra en Administración Pública
Catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
y de la Maestría en Administración Pública del INAP.
Miembro del Consejo Directivo del INAP 2011-2014

Resumen

En la víspera de un cambio de Gobierno en el nivel Federal y en varias gubernaturas del país, la presente colaboración señala un conjunto de desafíos y evaluaciones que a juicio de la autora deben ser considerados para la realización de cambios y elaboración de Programas para la Administración Pública de México.

Palabras clave

Administración Pública en México, diagnóstico integral de la A.P., accountability, responsividad, sistema de ética pública.

Abstract

On the eve of a change of Government at the Federal level and in several governorships in the country, this collaboration draws a set of challenges and assessments that should be considered for making changes and develop programs for the Public Administration of Mexico, from the author's perspective.

Keywords

Mexican Public Administration, Public Administration integral diagnosis, accountability, responsivity, Public ethics system

Introducción

Lo primero que hay que destacar es que los especialistas en temas políticos y en el análisis de la función pública, llevamos muchos años sin disponer de un diagnóstico objetivo de este sector en nuestro país. Es una tarea que rebasa las posibilidades individuales; debe ser emprendida por un organismo que trabaje con márgenes de independencia, que cuente con los recursos, acceso a la información y que pueda integrar equipos de trabajo.

En teoría debió de haberse hecho por la hoy llamada Secretaría de la Función Pública. No obstante sus recursos y facultades marcadas por diversas normas ha carecido de la autonomía necesaria para una labor que debe tener como punto de partida la ausencia de compromisos con paradigmas teóricos y el eje central de trabajo coordinado por especialistas en Administración Pública con vocación de servicio público.

La problemática

La falta de un diagnóstico ha originado que analistas y estudiosos trabajen sobre aspectos parciales de una realidad político-administrativa. El presente documento combina resultados de investigaciones realizadas por la autora, así como de una reflexión que se considera indispensable, ahora que nos situamos a casi 30 años del inicio de las reformas económicas y administrativas emprendidas en la mayoría de los países occidentales.

La perspectiva del análisis busca enriquecer las visiones meramente administrativistas que han proliferado en México en paralelo a los cambios que sustituyeron al Estado Social por las nuevas estructuras de la economía de mercado. Se emprendió en aquellos años, por las autoridades gubernamentales, un gran desprestigio del Estado y la difusión de una idea, refutada por los acontecimientos mexicanos a lo largo de los años: que la Administración Pública mexicana sería una estructura organizacional “no-política”.

El caso de México comparte algunos rasgos y similitudes con otros países de América Latina, ya que el trayecto de la reforma económica, sobre todo, se experimentó como una serie de condicionantes para resolver problemas de endeudamientos muy elevados y de crecimiento desmesurado de los aparatos burocráticos.

Es importante señalar que en el caso de México el trayecto de la transformación coincidió con el arribo a los centros de decisión de un grupo de jóvenes economistas educados en Estados Unidos que paulatinamente fueron

desplazando a la clase política tradicional. A ésta se le recriminaba haber propiciado los problemas y carecer del “*know how*” para resolver la grave crisis económico-financiera de la década de los ochenta.

Estos señalamientos son indispensables para comprender la magnitud de los cambios efectuados y las causas del debilitamiento progresivo del Estado mexicano.

En el contexto descrito, la reducción del aparato burocrático fue muy drástica a partir de 1985 y durante los primeros años de las reformas, para después volver a crecer de manera muy desordenada y con otro tipo de entidades y estructuras. A partir del año 2000 ni siquiera existe un estudio que nos indique la dimensión real de la Administración Pública de México. Los estudiosos hacemos estimaciones, pero ningún organismo público se ha dado a la tarea de dar a conocer su extensión actual.

Se cuenta con un gran número de Comisiones, Fideicomisos, Fondos, Órganos Desconcentrados, nuevas Empresas de Participación Estatal y nuevas figuras como los Órganos Autónomos y Asociaciones Público-Privadas. Cada una de ellas con diferentes esquemas normativos, baja transparencia y niveles elevados de discrecionalidad en los asuntos de su competencia.

Destacan un buen número de Comisiones como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) o la Comisión Federal de Competencia (CFC) que han sido dotadas de atribuciones de suma importancia para la vida pública de México y por su opacidad, los ciudadanos sólo podemos observar de lejos las decisiones que toman sus propios Consejos a través de lo que ellos deciden dar a conocer. Algunas de las normas que las rigen se aprobaron, por primera vez, desde los tiempos de la reforma económica, como la Ley Federal de Competencia, de 1993.

En efecto, el proceso de reestructuración económico-administrativa a lo largo de 27 años requirió una modificación normativa muy extensa, con cambios a la Constitución y la promulgación de un gran número de Leyes Reglamentarias y Decretos del Poder Ejecutivo, que no siempre se hicieron a partir de un diagnóstico sino de las diversas coyunturas y negociaciones de carácter político. A la fecha el número de Leyes que impactan directamente al sector público, suman 273, sólo para el nivel Federal y más de 400 modificaciones al texto constitucional. Adicionalmente las administraciones estatales han hecho lo propio, por lo que se ha convertido al ejercicio público en un verdadero laberinto jurídico.

La Secretaría de Gobernación ha hecho desde hace varios años una tarea valiosa de compilación jurídica que se puede consultar a través de Internet en www.ordenjuridico.gob.mx

En particular, hay que mencionar a las Asociaciones Público-Privadas, legalizadas con una nueva Ley vigente desde el mes de enero del presente año, dotadas de amplias responsabilidades públicas y libertad para el lucro privado. A la fecha se estima que se encuentran en operación más de 60 de importancia estratégica, bajo el esquema de “prestación de servicios”, en escuelas, carreteras, construcción de obra pública, energía, hospitales, hidrocarburos, agua y muchos otros ámbitos que están siendo impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo,¹ que se ha posicionado como uno de los grandes promotores.

Así la Administración Pública Mexicana se ha diversificado, en un intento de introducir un sistema plural con múltiples decisores; de manera importante con nuevos interlocutores que en términos ideales produciría una novedosa articulación entre Estado y sociedad, como se integró en otros países, el llamado “Estado Relacional”.²

Sin embargo, en cuanto a dimensión, hoy sobrepasa al aparato burocrático que se pretendió reducir³ y se ha ido agregando de manera poco transparente una “Administración Paralela” que no forma parte de la estructura aprobada y sujeta a ciertas revisiones, a través de los llamados servidores públicos “Adjuntos” o identificables con el abecedario, A, B, C, D (Subsecretarios, Directores o Coordinadores o Jefes de Unidad), así como las contrataciones por honorarios.

En los inicios de la reforma se le llamó “Reestructuración” o “Modernización”, siguiendo la terminología de algunos organismos como el Banco Mundial. Sin embargo, en la práctica, al aplicarse los nuevos paradigmas, se dejaron de atender graves ausencias:

- “Reglas del juego” verificables, que tengan un cumplimiento real para orientar la actuación de los nuevos participantes.
- Corresponsabilidad en torno a objetivos comunes de un Estado plural.
- Un sistema de Ética pública articulado.
- Una estructura efectiva de *rendición de cuentas* horizontal, vertical y de manera importante, social.

La década de los ochenta marcaba cambios estructurales en el ámbito internacional y a los países latinoamericanos “se les ofreció” el gran cambio desde posturas acrílicas hacia la globalización y la liberalización. En México el campo fue fértil para la adopción de nuevos modelos que en otras latitudes habían tenido éxito. No obstante, hoy es claro que esos cambios requerían una sociedad civil fuerte y autónoma y un núcleo gubernamental con capacidad

de gestión estratégica y, sobre todo, dotado de la convicción y de los instrumentos para operar sistemas descentralizados y pluralistas.

Los años anteriores a la crisis económico-financiera más profunda que el país enfrentó en el siglo XX, la economía mexicana había mostrado altas tasas de crecimiento (6.5% promedio anual) entre 1940 y 1980. El crecimiento real del PIB en 1980 superó el 8% y el aumento del empleo en el sector manufacturero era de un 28%, mientras que en el sector público alcanzaba un 40%.⁴

En lo que respecta al gasto público, era francamente expansionista, a pesar de que las tendencias en el entorno internacional ya recomendaban programas de ajuste, fundamentalmente por parte del FMI y del Banco Mundial. El gasto real del sector público, tanto corriente como de capital constituía en 1981 el 41.3% del PIB.

Las cifras económicas de 1982 revelan la profundidad de la crisis en que se había sumido el país: el déficit del sector público llegó al 17.6 % del PIB; una profunda recesión en la que el crecimiento del PIB registraba una tasa negativa de 0.2%, con una inflación que no se podía controlar y que en términos acumulados de 6 años llegaba a los 360%. El desempleo se había duplicado y la deuda externa superaba los 80 billones de dólares.⁵ El régimen debía enfrentar dos problemas fundamentales, el deterioro de las finanzas públicas y el desequilibrio del sector externo.

Con una nueva visión económico-financiera, en 1985 el gobierno mexicano inició un programa de ajuste que rompió un sistema político de reparto y lealtades. La austeridad cesó la derrama que tradicionalmente habían efectuado los gobiernos posrevolucionarios con la consiguiente inconformidad social y sindical que al final del sexenio ocasionaría un auténtico desplome de los mecanismos de apoyos al Gobierno.

Se creyó, sin embargo, que al hacer suyos los postulados de ese mundo externo del libre mercado, México cambiaba su imagen, que dejaba atrás la idea de un país corrupto, populista y endeudado que había formado en los años anteriores, cerrado hacia el exterior y sujeto a los resortes de un sistema político clientelar y corporativista.

Con la nueva política económica, se aplicaron nuevos programas de apertura comercial, liberalización y pactos de concertación con los sectores productivos. Una nueva tecnocracia trataba de dar la impresión de una nueva administración pública, eficaz, racional y sustentada en un sistema de planeación. Sin embargo, las acciones de cambio en el sector público se circunscribieron a la reducción del tamaño de las burocracias con programas radicales de retiro y los conocidos procesos de privatización.



Se trataba de enviar el mensaje de que México era un país que también sabía hacer frente a sus compromisos financieros, el fantasma de la moratoria había desaparecido y lo que estaba por delante era el fin del aislamiento, el realismo económico y el sendero de la recuperación económica y el crecimiento.

Así, la Reforma del Estado fue una estrategia fundamentalmente económica enderezada a desmontar el Estado Social que había sido construido por los regímenes posrevolucionarios y a abrir la economía al libre mercado. Se trató de llevar a cabo un cambio de los criterios con los que operaba el gobierno; pasar del Estado paternalista y protagónico a un Estado regulador o promotor, de “autonomías corresponsables”. En las reformas se marcó el énfasis en la búsqueda de la rentabilidad económica para la función pública.

Sin embargo, el proceso de liberalización y apertura tuvo beneficiarios muy localizados, sectores empresariales y financieros de los ámbitos privados que se constituyeron en los potenciales y reales compradores del aparato estatal y en los favorecidos por las medidas de desregulación. No obstante en el discurso, frente a la sociedad, este proceso se presentó como si se tratase de un cambio demandado por todos los sectores sociales,

...abrir espacios para que los diferentes grupos sociales incorporasen, en su interacción con el Estado, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses; otros criterios en la discusión y en el acuerdo; otras expectativas y prácticas políticas. La búsqueda de nuevas formas organizativas, de las nuevas prácticas y reglas, se convierte, entonces, en la tarea central de la Reforma del Estado.⁶

En la esfera económica, las políticas que específicamente se adoptaron fueron el ajuste estructural de las finanzas públicas (ingreso-gasto), privatizaciones, desregulación, promoción de la inversión extranjera y apertura de mercados al exterior. Ello requirió una transformación jurídica muy extensa, pero fue más simple que lo que hubiera sido abrirlo a la participación ciudadana: se hizo una alianza y “compra” del apoyo parlamentario del partido de la derecha para alcanzar la mayoría en el Congreso y sacar adelante la legalización de los cambios.

La desincorporación de empresas públicas constituyó uno de los pilares de la Reforma del Estado. Hasta 1993, los recursos captados por ese concepto ascendieron a 22 billones de dólares de acuerdo con las cifras oficiales de sus promotores.⁷ Dicha política se profundizó al privatizar las empresas más gran-

des, las aerolíneas, las mineras, las siderúrgicas, los teléfonos, CONASUPO, los fertilizantes y los bancos. Sin embargo, diez años después, por manejos deficientes y poco transparentes, el gobierno mexicano tuvo que hacer rescates de empresas que ya estaban en manos privadas, como carreteras y el más alto y grave por sus consecuencias, el de los Bancos, con un costo, entonces, de casi 70 billones de dólares a pagar por los contribuyentes mexicanos (FOBAPROA).

Estructuralmente, dos aspectos caracterizaron a la Reforma del Estado. En primer término, se afectaron las propiedades pública, privada y social. Al moverse los límites de la propiedad hubo, en consecuencia, una modificación de los centros de poder, que se trasladaron del ámbito gubernamental hacia otros espacios privados. Los grupos privados rápidamente cubrieron los vacíos dejados por el retiro de la actividad del Gobierno. Por ello, se puede afirmar que la Reforma del Estado *modificó las relaciones de poder*. En segundo lugar, la Reforma se encaminó a modificar el papel del Estado como conductor del desarrollo y, en consecuencia, a abandonar la función de tutelaje de los grupos populares que se había ejercido por todos los gobiernos posrevolucionarios. Es por ello que la Reforma del Estado tuvo un impacto directo y frontal en el *Sistema Político Mexicano*.

Los desafíos

Se procesó así una *fragmentación estructural del Estado* sin el rediseño institucional que se requería. Tal vez se dio por hecho que los nuevos propietarios ejercerían sus nuevas encomiendas con responsabilidad. Sin embargo, en tanto que el Estado era el armazón que daba sustento al resto de las instituciones, el resultado fue una desarticulación institucional cuyas consecuencias vivimos hasta el día de hoy.

Al inicio de la década de los noventa, no parece haber habido suficiente claridad sobre el efecto final y las implicaciones que tendría el proceso de Reforma del Estado. En los tiempos de euforia por la transformación se presentó a la sociedad una especie de reivindicación del mercado sobre el Estado, como el mecanismo óptimo de asignación de recursos a la sociedad. Se aseguraba que la transferencia de recursos, propiedades y servicios a los particulares, traería “un ajuste más eficiente de las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores”⁸.

Pero nunca se planteó ni mucho menos se debatió o se sometió a un consenso la segunda parte del proceso: ¿a quién se iba a traspasar esa enorme dotación de poder que perdería el Estado? En términos muy genéricos y abs-

tractos el objetivo sólo se expresó en la vieja fórmula liberal “más sociedad y menos Estado”.

Los procesos de Reforma del Estado llevados a cabo en México y en varios países latinoamericanos, dejaron de lado a la ciudadanía, la cual, en teoría, sería la beneficiada. Brincaron esa fase fundamental que en otros países sí se cumplió. En nuestro caso, vivimos una desestatización que traspasó el poder del Estado a los grupos económicos más poderosos y muy reducidos en número por lo que pasamos de monopolios estatales, al fortalecimiento de monopolios privados.

En el lenguaje público cotidiano estos poderes ya son identificados como “poderes fácticos”, puesto que no pertenecen a ninguna estructura institucional pero cuentan con la capacidad de inclinar las decisiones de los tres poderes en favor de sus posturas.

A partir de 1990 han sido innumerables los Programas gubernamentales para la Administración Pública, derivados de la preeminencia de la economía de mercado, iniciando con las llamadas “modernización” y “reestructuración”. Más adelante, los derivados del *New Public Management*, (Nueva Gestión Pública), *Business Government Relations* y por supuesto en los años recientes la *Gerencia Pública* y el paradigma de la *Gobernanza*, desarrollado en amplitud por autores como Kooiman.⁹ En la actualidad se concentran los esfuerzos de la Federación en el *Programa de Mejora de la Gestión Pública* y otros más con enfoque en *Resultados*, que se fundan en las premisas de los desarrollos teóricos mencionados.

Sin embargo, la autora ha encontrado serios problemas en el entorno mexicano para su efectiva aplicación:

a) Un entramado legal tan complejo, que constriñe la supuesta libertad que el servidor público requiere para convertirse en emprendedor, para ejercerlos y cumplir sus premisas

b) Presiones determinantes de los grupos políticos y poderes fácticos, que se imponen sobre la racionalidad administrativa y social, lo que define a la Administración Pública mexicana como *altamente politizada*.

c) La introducción de la lógica del mercado en la función pública, sin la previsión de lo que los sajones llaman *accountability*, ha generado la expansión de la corrupción; la búsqueda del lucro por encima de objetivos de bienestar colectivo y, por supuesto, en muchos casos se abrió la puerta a los recursos económicos de origen ilícito.

La orientación de las reformas económicas tuvo los efectos arriba descritos en la Administración Pública. Con pocas excepciones, la *vocación de servicio público* y la *profesionalización* dejaron de ser un requisito para ingresar al sector público. Una reforma económica muy profunda que buscó y logró la fragmentación del Estado, combinado con la determinación de mantener el control político tradicional de una sociedad pasiva, débil y desorganizada.

En los años posteriores a las reformas económicas, los mexicanos hemos vivido sucesivas reformas políticas que han ido derribando como fichas de dominó, algunas estructuras autoritarias. En los noventa, la mayor parte de los analistas “convertidos” a la economía de mercado auguraban alegremente el fin del Sistema Político tradicional. Lo que en verdad inició entonces fue una auténtica “borrachera democrática” y una gran incapacidad para ver que los entonces partidos políticos de oposición al probar el ejercicio del poder serían los continuadores y beneficiarios del viejo Sistema Político.

Vistos en la perspectiva de los años es preciso reconocer que los cambios políticos se han centrado en los mecanismos para acceder al poder y la integración de gobiernos de alternancia. Se ha configurado todo un sistema de partidos políticos y un régimen electoral que, al día de hoy, es extremadamente complejo y caro desde el punto de vista económico y presupuestal. México indudablemente ha avanzado en la construcción de una democracia, pero reducida a la dimensión electoral.

En 2008, un reconocido estudioso de América Latina, Guillermo O’Donnell, que fue un gran entusiasta de aquellos procesos, haciendo una revisión al presente, reconoce como

uno de los principales problemas que afectan a nuestra región: El escaso poder que tienen los gobiernos democráticamente electos y en general, los Estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países. Esto lleva a otras preguntas que deben ser confrontadas, por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber *qué* es ese Estado, sino también *para qué* y *para quiénes es y debería serlo*. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos obtenido el logro importantísimo de conquistar regímenes democráticos, pero donde en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado.¹⁰

El planteamiento de O’Donnell es pertinente para la comprensión del caso mexicano. En lo que la autora caracteriza como “borrachera democrática” (porque se percibe una realidad ficticia), se omitieron las preguntas y respuestas que muchos años después hizo este autor: *para qué* y *para quienes* se iba a reformar al Estado Mexicano?

En particular, para la Administración Pública, se hizo caso omiso de la vinculación que debe tener la gestión pública con el logro de objetivos nacionales. No se puede ignorar ahora que en nuestro país la pobreza extrema sigue creciendo y que el 52% de la población la padece; la tasa de crecimiento del PIB en promedio anual de los últimos 30 años no rebasa el 2.4%¹¹ y la adopción de un modelo de crecimiento hacia el exterior ha sido benéfica para pocos grupos con capacidad exportadora, pero se ha hecho a costa de suprimir la producción agrícola de México. Diez millones de campesinos mexicanos cruzan ilegalmente la frontera para trabajar en Estados Unidos y otros tantos inundan los centros urbanos para alcanzar su subsistencia.

En los procesos de Reforma económica algunos países como la India optaron por una economía de servicios, lo que parecía ser el camino de México, pero a diferencia de nuestro país, en ellos, como el mencionado, la Educación (con mayúscula) ha ocupado una prioridad, no solo en cobertura, sino en calidad dentro de sus políticas públicas. Desafortunadamente en nuestro país en lugar de avanzar en esa dirección se ha dejado en manos de uno de los sistemas corporativistas más corruptos y resistentes al cambio.

La Administración Pública en un país como México debe orientarse a trabajar por el interés público. Los enfoques como el de Gerencia Pública han sido muy útiles en países que ya tienen resueltos problemas como los mencionados. En nuestro caso, la “*self satisfaction*” y el tránsito de ciudadano a cliente y de funcionario a gerente, lleva el gran riesgo de concebir a las políticas gubernamentales como meros proyectos económicos dejando de lado una problemática social que es más que urgente resolver.

Las políticas de mercado han generado una visión engañosa de una gestión pública diversificada y no-política, por ello se optó por la desaparición del control político del Estado. Sin embargo, la fragmentación en México ha producido miles de núcleos administrativos en los gobiernos locales y Federal orientados al mercado, en los que, en la búsqueda de rentabilidad económica, el gerencialismo ha sido apropiado por la corrupción, el narcotráfico y el olvido del interés público.

En la mayoría de los gobiernos municipales en México y en las nuevas Asociaciones Público-Privadas están ausentes los criterios de *responsividad*, un anglicismo que expresa una de las premisas básicas de un sistema integral de rendición de cuentas, para el cual ni siquiera tenemos la terminología adecuada. Estrictamente *accountability* no tiene traducción al idioma Español y lo más cercano a ella es la llamada rendición de cuentas.

En esta perspectiva, la atomización del poder podría ser una gran conquista del pluralismo, pero se ha convertido en un grave problema porque

llevamos al menos tres sexenios presidenciales sin liderazgo nacional. Esta ausencia no se da en el discurso. Es la falta de convocatoria y construcción de acuerdos para lograr que las administraciones públicas de diversos partidos políticos logren trabajar para tres o cinco objetivos nacionales (no más) como crecimiento de la economía, empleo o educación de calidad.

Conclusiones

Durante más de 25 años la organización que más ha resentido los impactos de las reformas descritas ha sido la Administración Pública: hasta la fecha no cuenta con un *Diagnóstico Integral*, que en una visión de conjunto al menos presente su composición actual y los desafíos inmediatos y a mediano plazo. La Secretaría de la Función Pública (antes SECOGEF y luego SECODAM) podría haberlo realizado, ya que tiene asignadas funciones de control interno y de mejora administrativa, pero tiene un vicio de origen desde su creación: depende en línea directa del Presidente de la República, por lo que su desempeño siempre ha sido muy limitado y marcado por las orientaciones políticas de los gobiernos en turno.

El país ha entrado a un proceso de democratización paulatino y ello ha generado muchos beneficios, pero también problemas. La demanda social desde hace tiempo excede a la capacidad institucional del aparato público, por lo que la *baja eficacia del servicio público* es uno de los retos más difíciles para el futuro inmediato.

Este problema ha sido señalado desde 1997 por el Banco Mundial¹² y por la OCDE (en sus evaluaciones institucionales). No obstante, la respuesta gubernamental se ha centrado en atender sólo lo más urgente, con *altos costos de transacción*. Como solución a los problemas, se trabaja posteriormente en la promulgación de nuevas leyes y cientos de decretos administrativos del Poder Ejecutivo. Resolver la inmediatez de los problemas tapando los huecos que se van presentando, ha resultado en una baja disposición institucional para rediseñar el aparato administrativo público con un sistema integral de rendición de cuentas efectivo y con los cambios necesarios para construir “un buen gobierno”, que ofrezca, sobre todo, certidumbre y cumplimiento de las normas.

A manera de conclusión se mencionan al menos tres grandes tareas que deben emprenderse para llegar a un Servicio Público que esté orientado a cumplir cabalmente y no por excepción, con el interés público.

1. Es urgente la elaboración de un *Diagnóstico Integral de la Administración Pública Mexicana*, el cual debe realizarse antes de iniciar los nuevos proyectos del próximo Gobierno Federal. Si no se reconoce la dimensión de lo avanzado, así como los desaciertos y omisiones, será imposible mejorar la eficacia del Servicio Público. Aun cuando los nuevos Programas estén recubiertos de posturas teóricas sofisticadas que abundan en nuestro medio, las nuevas propuestas deben partir de un dato inobjetable, la baja capacidad institucional y de infraestructura de los Gobiernos frente a la demanda social.

La siguiente variable que es preciso considerar es la aplicabilidad de los modelos teóricos seleccionados para la vida pública mexicana. Frente a los problemas que enfrentamos como país, ya es inviable hablar de “calidad de los gobiernos” desde el punto de vista procedimental sin atender los resultados de la acción gubernamental en la vida social y económica.

2. La segunda gran tarea debe ser el internalizar en las administraciones públicas en todos sus niveles, compromisos orientados a la consolidación de *objetivos nacionales*. México ha avanzado mucho en la construcción democrática de gobiernos locales, en donde la alternancia y la pluralidad de Partidos Políticos es una conquista. El problema observado a lo largo de los últimos años subyace en que cada gobierno local, aplicando libremente los preceptos de la economía de mercado sin restricciones, atiende sólo los objetivos de grupo y de carácter económico, por lo que son presa fácil de la corrupción. Se trata de un problema muy serio y difícil de solucionar, pero de no hacerlo, la Administración Pública de México continuará trabajando hacia objetivos divergentes.

No se trata de alcanzar uniformidad ni de regresar a los esquemas autoritarios del pasado. Es la búsqueda de acuerdos entre diferentes, capacidad de convocatoria frente a los mismos adversarios políticos en torno a tres o cinco objetivos y metas de carácter nacional que ya no se pueden evadir, tales como el crecimiento económico o la generación de empleo. Es preciso dejar de lado la confusión entre la capacidad de convocatoria y la distribución de cuotas y cotos de poder.

3. Sin embargo, los dos puntos anteriores deben montarse sobre un nuevo sistema de *Ética Pública*. México requiere y demanda al menos una arquitectura de *rendición de cuentas, horizontal, vertical y social*. No se trata de acordar una nueva Ley como se hizo infructuosamente con la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, o de crear un nuevo organismo. El verdadero desafío es trabajar comprometidamente por erradicar la impunidad; reconocer que, en su mayoría, los servidores públicos no conocen, ni se les ha exigido la *responsividad*.

Los logros al día de hoy son dramáticamente minúsculos:

Contamos con nuevos organismos y legislación encargados de garantizar el acceso a la información pero carecen de la autonomía, capacidad y fuerza institucional para hacer cumplir sus resoluciones, particularmente cuando se trata de asuntos importantes o de manejo de grandes sumas de recursos. Los propios medios de comunicación¹³ han detectado al menos sesenta actos de desacato en relación a los dictámenes del IFAI, en problemas verdaderamente espinosos, tales como el SAT, que se niega a hacer públicos sus registros de créditos fiscales. En el mismo tono trabajan un buen número de órganos fiscalizadores de los Congresos estatales y la ciudadanía se pregunta cómo es posible que se “legalice” el carácter de información “reservada” en asuntos que inciden directamente en la economía de las familias.

Los últimos dos Gobiernos Federales han difundido orgullosamente el marco normativo de la Transparencia, pero no hay sistemas que sancionen de manera efectiva los incumplimientos a ese marco legal en materia de Transparencia y Acceso a la Información.

Por ejemplos como los anteriores hice un recuento de cómo se fue ampliando y complicando nuestra estructura jurídica en Leyes, Reglamentos, Códigos y Decretos, que por sí mismos, no resuelven los problemas si no se parte de un sistema integral de *Ética del Servicio Público*.

Es preciso también tener en la memoria colectiva cómo se fragmentó al Estado Social en México para que no nos sorprenda hoy nuestra realidad cotidiana. Ninguna voz plantea en la actualidad un regreso a aquel Estado unitario, para el cual ni siquiera habría los recursos financieros.

Clarifiquemos, el problema no fue su pluralización y la creación de múltiples centros autónomos de gobierno. Lo grave fue la ausencia de un *rediseño institucional*, la pérdida de objetivos nacionales, la opacidad con que se conducen las nuevas entidades y el que los Servidores Públicos puedan desempeñar sus funciones sin compromisos de carácter público, es decir, sin advertir que el rendir cuentas a los otros poderes y a la sociedad es lo que verdaderamente nutre a un régimen democrático.

Referencias

¹ El Banco Interamericano de Desarrollo, a través del *Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)*, brinda apoyo técnico y financiero a las entidades federativas de México para crear

las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada de carácter estatal a través de mecanismos alternativos a la inversión pública tradicional con el fin de que ofrezcan infraestructura y servicios. Vid. www.idbdocs.iadb.org

² Vernis, Alfred y Xavier Mendoza, “Una Aproximación a la Conceptualización del Nuevo Rol del Estado: el Estado Relacional”, *Reforma y Democracia*, CLAD, no. 44, junio 2009.

³ Los cálculos más recientes de algunas consultorías como INNOVA, S.A. arrojan cifras que van más allá de 6 millones de servidores públicos en el país.

⁴ Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1990, pp. 120 *et seq.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Isabelle Rousseau, *México: ¿una Revolución Silenciosa? 1970-1995*, México, El Colegio de México, 2001, p. 165.

⁷ Juan Rebolledo, *La Reforma del Estado*, México, FCE, 1993, p. 20.

⁸ *Ibid.*

⁹ Kooiman, J., *Governing as Governance*, London, Edit. Sage, 2003.

¹⁰ O'Donnell, Guillermo, Conferencia Magistral, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, noviembre 2008.

¹¹ José Luis Calva, “Fases y Resultados del Modelo Neoliberal”, *El Universal*, 6 de diciembre, 1996, p. 12.

¹² Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington, D. C., 1997.

¹³ Periódico *Reforma*, 11 de julio de 2012, Primera Plana.



El futuro de la Administración Pública Federal en México: claroscuros y retos

Guillermina Baena Paz

Doctora en estudios latinoamericanos
Miembro de la Executive Board de la
World Futures Studies Federation
Miembro asociado del IAPEM
drbaena@hotmail.com

Resumen

La Administración Pública Federal en México está viviendo claroscuros cuya práctica no ha podido resolver, se percibe un proceso de decadencia que imbricado a la corrupción, la impunidad y la incompetencia perjudica las acciones favorables y los avances. Sin embargo tiene grandes retos para poder transformarse, precisar un rumbo claro y determinar las acciones inmediatas que sean producto de una planeación estratégica con visión de largo plazo, elementos que pueden eliminar lo que ahora se ha complicado en muchos ámbitos. Tenemos la información, sabemos lo que podemos hacer: hagámoslo.

Palabras Clave

Administración Pública Federal en México, claroscuros y retos, visión de largo plazo, oportunidades, planeación prospectiva estratégica.

Abstract

Federal Public Administration in Mexico is living lights and shadows whose practice has not been resolved, there is a process of decadence that involved corruption, impunity and incompetence obstacles to a favorable actions and progress. However it has major challenges to transform, specify a path clear and determine immediate actions which are product of strategic planning with long-term vision, elements which can eliminate what has now become complicated in many areas. We have information; we know what we can do: let's do it!

Keywords

Mexico's Public Federal Administration, lights and shadows, long term view, opportunities, Strategic Foresight planning.

Introducción

Los próximos años y en particular de aquí al 2015 serán cruciales en las decisiones que se tomen, de lo contrario, estaremos condenados a repetir el pasado con tintes más tortuosos y complejos para el país.

Se ha escrito más sobre teorías, corrientes de pensamiento; beneficios y bondades de la Administración Pública, aunque muy poco se han planteado los problemas específicos a los que se ha enfrentado la práctica de la disciplina en el ámbito Federal. De ahí que se recuperen algunas prácticas específicas que han tenido algunos funcionarios en sus trabajos y que han escrito en sus tesis de grado sobre lo que no se ha hecho o no se ha hecho bien y cómo ha resultado la aplicación de modelos como el de la Nueva Gestión Pública.

El trabajo pretende señalar algunas deficiencias que se presentan, no con carácter exhaustivo, sino con la idea de identificar la existencia de círculos viciosos, vacíos legales y administrativos, tanto como problemas que se pueden multiplicar si no son atendidos.

Tenemos que enfrentar la situación real de la Administración Pública y lo que ha sido la praxis disciplinaria evaluando las situaciones que están pendientes por resolver, de esta manera se puede mejorar la acción de Gobierno.

Claroscuros de la Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal (AP) se ha focalizado en dos Secretarías llamadas globalizadoras: la Secretaría de la Función Pública (que evalúa y fiscaliza) y la Secretaría de Hacienda (que norma), alrededor de las cuales se centra la actividad de todas las demás dependencias, por ello viene un desfase en los niveles de gobierno estatal y municipal donde se ve a la AP desfasada y fragmentada.

El poder de estas secretarías ha llevado a las demás a depender de sus evaluaciones y normatividad.

Los informes de evaluación y supervisión de la Secretaría de la Función Pública se han vuelto los más temidos sin resultados positivos. De qué sirve exigir tantos informes, planes y proyectos si no cristalizan, no se llevan a cabo, si los auditores no tienen la preparación para esa tarea o se presentan con exigencias de todo tipo frente a los directores generales aunque los auditores tengan nivel solo de jefes. Los criterios de selección han sido preferencialmente por recomendación y no por preparación profesional específica.

Aún más, la Función Pública requiere de independencia para cumplir su misión adecuadamente pero depende del Ejecutivo.

No hay gobierno que pueda ya con todas las nuevas demandas y la presión de nuevos actores; aunque esto no significa que se pierda el punto de vista el interés público.

La Nueva Gestión Pública al tomar al ciudadano como cliente más bien trata de atender el interés centrado en el individuo, igual que el mercado, no al interés público que atiende demandas sociales. Qué requeriría para atender las demandas si no diversifica los servicios, trata de crear la competencia en las mismas dependencias. Si no tiene el conocimiento ni la infraestructura y ha originado un debilitamiento y una fragmentación que ha multiplicado las tareas.

El concepto de lo público se ha diluido en visiones de lo privado y se ha encargado a los privados obras públicas como a las asociaciones público privadas y apoyo en *out sourcing*. Estas empiezan a sustituir tareas del gobierno.

Pasamos de manera muy rápida a la euforia de la Nueva Gestión Pública pensando que el país podía manejarse como una fábrica de refrescos y que problemas como el de Chiapas se podrían resolver en 15 minutos.

Estamos ahora involucrados en la Gobernanza, llegamos sin saber distinguirla con claridad de la gobernabilidad. Caminamos al encuentro de la sociedad con el gobierno en una interacción donde ambos toman decisiones, pero no aisladamente.

Los avances en la AP han sido empujados por tendencias globales como la Nueva Gestión Pública y ahora la Gobernanza; acciones del exterior de organismos internacionales, convenciones, acuerdos, propuestas de grupos como el G-20 o de organismos financieros.

Se entiende que la Administración Pública debía estar al servicio de los ciudadanos, hacer eficiente el uso de los recursos y llevar adelante el desarrollo del país y por desgracia ha degenerado en una Administración Pública que empieza a resaltar tres características: la corrupción la impunidad y la incompetencia.

Corrupción

En la medida en que los trámites son más complejos y engorrosos, la corrupción aumenta y se vuelve cada vez más visible. La gente prefiere dar una “aportación” al policía de tránsito que enfrentar los problemas de tiempo y molestias para pagar una multa.

Algunas empresas privatizadas han cambiado de monopolios públicos a monopolios privados como es el caso de las telecomunicaciones. Hay un problema de gobernabilidad que no ha sido resuelto porque una gran cantidad de la población no tiene acceso a esos servicios por costosos y además esos servicios no son de la calidad que se esperaban.

La Administración Pública ha avanzado muy lentamente frente a la situación de otros campos multidisciplinarios y emergentes donde otras disciplinas afines le dan sustento y mayor contexto.

La corrupción e impunidad históricas cada vez se agudizan más y adquieren múltiples dimensiones hasta llevarlas a la confusión de no poder definir lo que es corrupción, o qué tipo de prácticas deben definirse como corruptas.

Tal ha sido el nivel de corrupción que del gobierno mismo tuvo que surgir un órgano que supervisara esta escandalosa situación. Así surgió la Secretaría de la Contraloría, que en el año 2000, por reglamento, generó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, un largo nombre para luego derivar en la hoy Secretaría de la Función Pública (SFP).

La SFP ha pasado de un modelo rígido a un modelo de prevención, modernización de las instituciones y mejora de la gestión. Para ello ha creado los llamados Órganos internos de Control con la idea de que los auditores tomaran una posición de consultores favoreciendo un enfoque más preventivo y no fiscalizador (Piferrer, 2011). Con el tiempo y los cambios en las direcciones esto no fue así, esta labor de los auditores ha resultado volverse engorrosa y poco operativa para las instituciones, quienes ahora dedican hasta el 55% de su tiempo laboral para atenderlos y llenar los formatos que requieren, la tarea, cada vez menos objetiva, no alcanza los resultados esperados lo que provoca deficiencias en la aplicación de metodologías y falta de continuidad en la aplicación de acciones enfocadas a la prevención y mejora por parte de los órganos internos de control (Piferrer, p. 36).

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) surgió también ante la falta de transparencia en las acciones y la carencia de información. La naturaleza jurídica del IFAI tiene características especiales: por una parte es el encargado de verificar que las dependencias de la Administración Pública Federal cumplan con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero también es parte del Ejecutivo Federal y está sujeto también a dicha legislación (Castillo, p. 19). Aun así, hay candados que el IFAI no puede romper por todas las dependencias que argumentan información confidencial y que no se abrirá cuando menos en doce años.

Uno de los puntos más vulnerables a la corrupción son las adquisiciones (o compras gubernamentales), arrendamientos y servicios.

Y se han reconocido como un proceso complicado, e incluso misterioso, porque se presta a la corrupción. Pero tiene un lugar principal entre la autorización del presupuesto hasta el Programa Operativo Anual (Gámez, 2010).

En las adquisiciones se han presentado varias situaciones y pocas han salido a la luz pública por lo que implican para la imagen de las propias dependencias; por ejemplo, en julio de 2012 se habló de un reciente caso de SEDENA que contrató a la empresa de la familia Azano, *Security Tracking Devices*, por contratos de 5 mil millones de pesos por dispositivos para realizar espionaje (*El Universal*, 19 de julio de 2012).

Incompetencia

La prisa por resolver las urgencias no deja tiempo para escribir las experiencias, estas se van perdiendo cuando entra nuevo personal que muchas ocasiones llega apenas para aprender la mecánica de las tareas.

Muchas prácticas exitosas se han perdido, ya sea cuando los actores se han cambiado de trabajo o bien porque ha salido por la puerta su experiencia, ese fue el dramático resultado del Programa de retiro voluntario, hoy Programa de separación del Servicio Público para una jubilación expedita, la cual dejó ir su capital humano con el conocimiento adquirido a partir de muchos años, dejando al personal nuevo en la indefensión con su propio *Principio de Peter* (principio de incompetencia, se llega a un puesto sin conocimiento y mientras aprende es probable que tenga que dejarlo por un cambio).

Tanto por lo anterior, como por la idea de cambiar al llegar una nueva administración, sigue vigente la “ley de la piñata” de Ernst Feder: cada administración que llega rompe la piñata de la anterior administración y empieza a hacer una nueva. No hay memoria histórica, los avances riesgadamente pueden volverse retrocesos y nuestro país no avanza.

Pese a que hay una Ley del servicio Profesional de Carrera que se propone para “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad” (Ley del Servicio Profesional de Carrera, 2003) Por qué no ha funcionado el servicio civil de carrera y en algunas dependencias empieza a generar vicios y costumbres, sin que esto pueda ser reversible. Según un informe que la Secretaría de la Función Pública dio al Congreso (3 de agosto del 2012), hay 42,402 plazas en el gobierno y de ellas

37,256 (88% del total) están ocupadas por la vía del servicio civil de carrera. Lo que implica que el margen de maniobra del gobierno entrante en el 2012 sólo será de 5,146 plazas.

Excelsior hizo la revisión de los documentos de la Función Pública y pudo constatar que se trata de 42 mil 402 plazas, desde choferes y ayudantes de cocina hasta secretarios de Estado.

De ese total, 29 mil 521 pertenecen al Servicio Profesional de Carrera, que implica que son inamovibles por el próximo gobierno federal.

Mil 860 pertenecen al régimen del artículo 34, que se refiere a plazas temporales relacionadas con momentos de emergencia del país o necesidades de salud y servicios.

Precisa que de todos los de Carrera, 433 han sido reubicados de sus áreas originales por necesidades propias del quehacer gubernamental.

Además de esos 29 mil 521 plazas ocupadas a través del Servicio Profesional de Carrera, hay otras siete mil 735 que son vacantes del mismo. Es decir, tendrán que ser ocupadas por personal que se someta a los exámenes correspondientes, lo cual indica que no cualquiera puede acceder a ellas.

De esta forma, quedan disponibles cinco mil 146 plazas. De ellas, 779 son clasificadas como de “libre designación”, mientras que mil 485 pertenecen a Gabinete de Apoyo, que se refiere a los cargos que sólo son ocupados por funcionarios de alto nivel y confianza, debido a que sus labores se desarrollan alrededor del trabajo primario de los secretarios de Estado, por lo cual no pueden ser de Servicio Profesional de Carrera (Robles, 2012).

Según el estudio del INEA denominado *Estado de la educación de jóvenes y adultos en México*, se tienen detectados 30 mil funcionarios públicos sin educación básica, 18 mil forman parte de la población en México sin secundaria (*El Universal*, 30 de noviembre de 2011).

No hay suficientes administradores públicos formados para enfrentar las necesidades actuales al ritmo que necesita el país y con la solidez de información que se requiere para manejar las problemáticas cada vez más complejas. Pocos son los que se capacitan en Maestrías y Doctorados o cuando menos aspiran a cubrir algunos Diplomados para actualizarse.

De una vez y para siempre hay que desterrar la idea del divorcio de la práctica utilitaria frente a la visión teórico-conceptual de la academia. Lo que dicen los teóricos que debería ser resulta teológico (deber ser) ante una realidad distinta (el ser). La teoría y la práctica de la Administración Pública han marchado paralelas como rieles de ferrocarril. Es urgente que haya más imbricación entre la teoría y la práctica. Por un lado, modelos del exterior no tienen aplicación en nuestro país, ya sea por estar fundamentados y escritos

en un espacio temporal diferente al actual y en condiciones de una sociedad muy distinta a la que vivimos, o bien, porque las circunstancias para las cuales fueron planteados no son las mismas nuestras.

Hacen falta redes de interacción, no solo virtuales, sino también profesionales. De igual manera, un número mayor de congresos donde los especialistas puedan actualizarse en los temas emergentes, de frontera, actuales. La Administración Pública no puede encasillarse y menos ocultarse de un mundo nuevo que presenta desafíos no antes enfrentados.

Muchas de las nuevas situaciones que se han presentado, han tenido que solucionarse sobre la marcha (la influenza, los desastres naturales, las emergencias inesperadas). Corriente que es llamada irónicamente *Administración por ocurrencia*. Esta es muy clara cuando se tiene que elaborar el presupuesto anual. Se pide desde julio porque debe aprobarse en octubre, lo que ha derivado en ir repitiendo lo mismo de años anteriores, desde luego, lo no utilizado se envía al fondo revolvente de donde sale lo que no se contempla en el presupuesto anual. Al grado tal, que uno de esos presupuestos repite anualmente la partida de telégrafos por varios millones de pesos aunque ya la haya dejado de utilizar hace muchos años.

La situación del país y del mundo es cada vez más compleja y requiere de pensar en resolver problemáticas no solo problemas. Las dependencias federales se han dedicado al método incremental, esto es, “andar por las ramas”, cumplo con mi función pero no llego a las raíces del problema porque no me corresponde. El asunto es que la problemática se resuelve parcialmente sin tocar el fondo y sin una visión integradora que podría ahorrar recursos y distribuirlos más equitativamente sin desperdicio, ni desgaste para el personal.

Hay problemas que no hemos contemplado y que se han diluido entre muchos detalles que resuelven lo inmediato, no lo importante. Sólo se dedican a lo urgente. La Administración Pública parece trabajar como departamento de bomberos para apagar incendios sin tener tiempo para prevenirlos y es que no hay una planeación estratégica prospectiva que mueva en una dirección específica los planes y programas, una brújula que tenga claro el rumbo; por lo cual, cuando algo es urgente, ya es demasiado tarde.

Desde hace un buen tiempo se han hecho políticas gubernamentales y no políticas públicas, el gobierno puede manejarse al interior de la dependencia, pero cuando se trata de implantar las políticas hacia fuera carece de muchos elementos; las políticas para los jornaleros se hacen en la oficina, porque ellos están muy dispersos y distantes. En el año 2000, los trípticos de evacuación ante una posible erupción del *Popocatepetl* se hicieron en la oficina y si el público al que iban dirigidos hubiera sabido leer, se hubiera encontrado que la

primera recomendación era cerrar las llaves del agua y las del gas: pero en las comunidades por evacuar no tenían agua, menos estufas de gas.

Cuántas administraciones llevamos haciendo planes, proyectos y programas inclusive informes muy sólidos, completos y sesudos que nunca se han concretado. ¿No acaso al sexenio de López Portillo se le conoció como el del zopilote estreñado porque solo planeaba y no obraba?

Seguridad y economía han sido las dos preocupaciones fundamentales de los mexicanos en el sexenio de Calderón. Mientras que en el 2005 todavía se veía controlable el problema de la seguridad, los brotes de violencia no iban contra la ciudadanía.

La seguridad se volvió también un problema de percepción donde las dos dimensiones están en entredicho, ni el derecho del ciudadano que tiene a ella, ni la obligación del estado para otorgarla.

La seguridad nacional refiere la relativa estabilidad, calma o predictibilidad que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país, así como los recursos y estrategias para conseguirlas, principalmente a través de la Defensa Nacional (Hernández, p. 7).

La política de sacar al ejército a las calles sin tener reglamentación suficiente para la seguridad interior ha originado problemas entre las fuerzas armadas y las fuerzas públicas, sus objetivos son distintos y su formación aún más.

Mientras que el ejército tiene una preparación doctrinaria para defender a la patria del enemigo, la policía tiene un objetivo persuasivo. No es lo mismo seguridad nacional que seguridad pública, por lo cual queda confusión cuando se habla de seguridad interior, la cual no ha sido lo suficientemente clara en cuanto a funciones y normatividad. De ahí que las quejas en derechos humanos se multipliquen; sólo del 1 de diciembre del 2006 al 15 de julio del 2010 se acumularon 4,035 quejas, un incremento de más del 278% con respecto al sexenio de 2000 a 2006 (Sánchez, p. 7).

Pero aún las fuerzas armadas ahora son encargadas también de la seguridad para el desarrollo y se les está incorporando a acciones de medio ambiente, salud, alimentos, etcétera.

El Sistema de seguridad pública abarca los tres niveles de gobierno y el sistema penitenciario.

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública (Martínez, p. 18).

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública el país tiene una fuerza de mando de 506 mil 609 elemen-

tos en los tres niveles de gobierno, hasta junio del 2012 se habían aplicado el 52% de exámenes de confianza. De diez estados del país (Zacatecas, Sonora, Coahuila, Jalisco, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Estado de México y Colima) 48% han reprobado los exámenes porque mantienen vínculos con el crimen organizado, consumen drogas o no tienen las capacidades físicas y psicológicas para desempeñarse en el cargo (Muedano, 2012).

En estos años de lucha contra el crimen hemos visto cómo los policías municipales o bien están involucrados con el crimen organizado o bien renuncian por temor a que los maten. Problemas de la selección, la falta de capacitación y de incentivos económicos y de otra índole han llevado a una situación compleja.

Cada vez que hay un incidente en una cárcel del país se hace públicamente evidente y escandaloso el colapso del sistema penitenciario con motines constantes, corrupción de sus autoridades y severos problemas de hacinamientos. En una celda para dos personas están veinte, duermen parados, amarrados a una sábana para no caerse. Al interior hay un régimen de terror donde mandan grupos de mafias, los prisioneros que no pertenecen a ellas o que recién ingresan son violados, les roban todo, inclusive sus zapatos y en algunos penales se puede ser abogado por un día con 300 pesos. Todo se vende, hasta la droga. El problema también es que los custodios y directores de los penales están involucrados con estas acciones de corrupción como lo hemos visto cada vez que hay una fuga en un penal.

Los custodios ganan poco, entran por recomendación, no tienen capacitación y tienen que comprar su forniture y playeras (Lohora, 2010).

No hay quien quiera invertir en la restructuración de los penales y el gobierno piensa que con ampliarlos puede mejorar el asunto sin atacar los problemas de la inseguridad y la pobreza de fondo.

Impunidad

La impunidad está presente en quienes están apoyando al crimen organizado, la organización para el crimen, al servicio del crimen, ha permeado muchos espacios de la administración desdibujando severamente las imágenes de muchas dependencias, jueces, magistrados y policías.

El narcotráfico se apodera de una parte significativa de municipios del país, generando lo que ahora se llama “derecho de piso” por protección a negocios o personas.

La Secretaría de Seguridad Pública ha hecho tinglados armados de sus detenciones importantes (caso Cassez) y hasta gastó millones de pesos en una serie de televisión novelada como *El Equipo*.

El gran abandonado ha sido el campo, el espacio rural donde se realizan diversas actividades económicas desde agrícolas tradicionales y no agrícolas como el turismo rural, la maquila, las empresas de servicios rurales, agricultura orgánica, pesca y acuicultura, artesanías, cultivo de bionergéticos entre otros (Espinosa, 2010) sin contar la tragedia de los productores que deben trabajar para el narcotráfico

Se calcula que en el campo habita la cuarta parte de la población del país. Seguramente muchos de ellos ya migrantes en Estados Unidos y en otros países en la búsqueda del sueño americano. No hay opciones en nuestro país y cada vez los productores están más cercados por la necesidad y cautivados por el narcotráfico que los hace cultivar mariguana, goma, amapola. Hay hasta cuatro generaciones de productores en este caso como son los de Sinaloa. Los jornaleros no son la excepción, viajan de un lado a otro cosechando algodón, jitomate, piña y mariguana.

Se ha deforestado el campo, y se ha desertificado con prejuicios para nuestro medio ambiente y sin que se castigue a los culpables de ello. El impacto lógico es en las tierras para sembrar que obliga cada vez más a que los campesinos se vuelvan migrantes.

El problema de la migración lo ha soslayado tanto nuestro gobierno, como el de Estados Unidos; a ambos países les conviene.

En el periodo foxista, las remesas de los migrantes oxigenaron la economía y el país pudo navegar sin problemas severos. Pero durante la crisis mundial del 2008 los familiares de los migrantes eran quienes les enviaban dinero hasta el momento en que pudieran encontrar trabajo.

México enfrenta las tres características básicas de la migración mundial:

- Ser un país expulsor, de migrantes tanto documentados como indocumentados.
- Un país de tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos principalmente.
- Un país receptor de migrantes laborales agrícolas temporales en la región sur del país, principalmente guatemaltecos que se contratan en las fincas agrícolas (Rojo, pp. 7-8).

Estamos importando cada vez más granos para alimentos. De país exportador en maíz hemos pasado a ser importador, carecemos de una reserva

estratégica de maíz, así como de una red nacional de almacenamiento para tener autosuficiencia alimentaria cuando menos para tres meses (Rusia para preservar su reserva cerró su granero a la exportación), a nosotros nos podría alcanzar para un solo día.

Eso sin contar que los acaparadores y los intermediarios, según asegura FIRCO, en el 2010 controlan el 30% de la producción de maíz (García Cepeda, 2011). Y en caso de tener más reservas, no tenemos silos donde guardarlas; en todo el país hay sólo 3,377 almacenes, algunos a la intemperie y únicamente el 6% con capacidad mayor a 32,300 mil toneladas, el 82% de lo almacenes se concentra en once entidades del país (García Cepeda, p. 70). En caso de emergencia, ¿cómo resolvería el gobierno el problema de las reservas?

Protección civil trabaja sólo en horas de oficina, el Sistema Nacional de Protección Civil mantiene desfasadas y desarticuladas las etapas de previsión, prevención y mitigación, además de una política débil sobre continuidad en el manejo de los riesgos y desastres. En general, hay una ausencia de un enfoque integral y de una planeación de asentamientos humanos que produce diversas inconsistencias como no considerar el riesgo, una débil participación comunitaria y comunidades con baja resistencia a los desastres por carecer de una infraestructura ordenada de recursos y estrategias (Vargas, p. 26).

Es un verdadero desafío diseñar el presupuesto anual de previsión, al darse la emergencia finalmente se tienen que canalizar recursos para atenderla como fue el caso de la influenza, pero cuando se sabe que cada año hay poblados que se van a inundar irremediablemente, esto es indicador de que tenemos que tomar otro tipo de medidas.

Tampoco se trata de lanzar programas sociales que cubran necesidades sexenales sino con visión de largo plazo, cuánto puede aguantar presupuestalmente un Programa como el del Seguro Popular (instaurado por Vicente Fox en el 2000) pese a los cambios en los llamados ahora Seguros de una Nueva Generación, se calcula que hay ahora más de 52 millones de registrados (muchos de ellos surgidos del comercio informal), demanda que nunca se previó y que ahora está poniendo en riesgo financiero al Programa.

Y qué decir de las otras instituciones de salud como el IMSS y el ISSSTE que son reconocidas como instituciones que no responden a las demandas de sus derechohabientes, donde ya no hay medicinas y se han parchado acciones dando lugar a la intervención de la inversión privada, tanto en medicinas como en hospitales de gastos médicos mayores. Ante la saturación y las carencias en las instituciones públicas, nuevas opciones han llenado esos vacíos con forma de similares o genéricos que inclusive cuentan con consultorios y orientación médica de bajo costo.

Se ha agudizado el desamparo de los municipios dotándolos de recursos pero sin la asesoría sobre cómo aplicarlos. Solo un ejemplo, en el municipio más pobre de todo el país, Cochoapa el Grande, Guerrero (creado apenas en el 2002), su presidente municipal de 2009-2012 tiene la primaria solamente y ninguna experiencia en administración pública y utilizó casi 3 millones de su presupuesto anual (2,229,879.84) para tres casas del pueblo, o sea, a la construcción de tres iglesias y casi seis millones en construir el palacio municipal, de un total de presupuesto de \$27,744,627.45 (González V., p. 65).

Las disparidades de los presupuestos municipales son dramáticas, proporcionalmente, mientras que San Pedro Garza García en Nuevo León, recibe cien pesos, Cochoapa recibe tres pesos con .06 centavos (González Villalva, 2009).

Uno de los temas que el Gobierno no ha resuelto con claridad es el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas MYPIMES que representan el 99.8% de las empresas del país y generan siete de cada diez empleos y el 52% del PIB (Martínez, p. 13).

Por si eso no bastara, el gobierno solo ha fomentado las cadenas productivas de las mismas. En la ley correspondiente se define cadena productiva como “sistema a productivos que integran conjuntos de empresas que añaden valor agregado a productos o servicios a través de las fases del proceso económico (*cit por.* (Díaz, 2011) en tanto que en otros países ya se trabaja con cadenas de valor, que en el concepto de Michael Porter, reconoce que cada empresa o unidad de negocios es una serie de actividades que se llevan a cabo para diseñar, producir, comercializar, entregar y apoyar su producto, al analizar cada actividad, con el fin de hallar una ventaja competitiva sostenible para la empresa. Las cadenas de valor, sin duda, harían unas MYPIMES más integradas, con posibilidades de establecer una red de negocios

Porqué no hemos diseñado una AP congruente a los tiempos y necesidades y se han tenido que multiplicar en organismos autónomos. Justificados estos en función de que el Estado tiene una especialización de funciones y para lograr el equilibrio y contrapeso de los poderes tradicionales. Sin embargo su función requiere plena independencia y autonomía (Quiroz, p. 28). Deben ser constitucionales y surgir para acciones concretas.

Cuando el Congreso se apresta a aprobar una legislación, lo hace muchas veces sin tomar en cuenta a la administración pública y sus recursos. Fue el caso del pre-escolar obligatorio en 2004, que sorprendió a la SEP con la carencia de 17,000 licenciadas en preescolar para ese nivel en ese momento (CENEVAL, 2005). Podemos imaginar entonces lo que va a pasar con la preparatoria obligatoria aprobada en el año 2012, si las instituciones que imparten el bachi-

llerato ni siquiera se han podido poner de acuerdo en cuanto a unificar el Programa general, cada institución tiene sus propias características y objetivos; la misma UNAM tiene preparatoria y CCH, además de las escuelas tecnológicas, bachilleres, CONALEP, etcétera.

Otro caso similar ha sido la Reforma al sistema de Justicia Penal. Se impulsó y se implantó sin antes tener a la gente preparada y los recursos para la nueva estructura.

Pasar del sistema inquisitorio al sistema acusatorio es una verdadera revolución que tiene que hacerse de manera organizada, paulatina y bien pensada. Antes de terminar de implantarla ya se predice su fracaso. No tenemos preparados a los nuevos actores del sistema acusatorio: escuelas certificadas que impartan formación para fiscales, jueces de control, de proceso oral, de ejecución de sentencias penales, de extinción de dominio, peritos especializados, abogados de justicia alternativa, policías además de los preventivos, investigadores y procesales. Y qué decir de la infraestructura: para los juicios orales, para guardar pruebas para tener laboratorios periciales completos y suficientemente grandes, para gavetas de forenses, para retener a los acusados mientras se demuestra su culpabilidad bajo custodia de alguna organización, sea esta familia, iglesia, hospital, organización civil (Baena y Montero, 2010).

Ya lo decía Emilio Rabasa: hemos confiado en que la reforma de las leyes produce resultados esperados pero las leyes por sí solas han demostrado su incompetencia.

Otros casos complejos son las descentralizaciones como la educativa que no han resultado por no examinar previamente las condiciones de cada entidad federativa.

Y los casos más difíciles son los Programas sociales para los cuales pronto no habrá presupuesto y que han llevado a la gente a tener una idea diferente de lo que es el apoyo social del gobierno. Pronto no habrá dinero suficiente para los ancianos, becas para los jóvenes de prepa, o para las madres solteras. Y qué pasará cuando en el 2015 no haya dinero ya para pagar las pensiones.

En el terreno de la educación la situación es muy compleja. Al carecer de un Proyecto de nación no sabemos el tipo de profesionales que debemos formar. No tenemos una educación de calidad y cada vez se restringe más el ingreso a los niveles superiores. En 2012, nueve de cada diez solicitantes fueron rechazados de la UNAM. Hay universidades privadas y universidades de formación exprés. Pese a ello miles de jóvenes quedan fuera de los estudios universitarios por no alcanzar lugar en las universidades públicas, ni tener para pagar una universidad privada. Dentro de las instituciones hay más preocupación por la eficiencia terminal y los reconocimientos de CONACYT,

que por impartir una formación sólida. Hay profesores más ocupados en perseguir puntos para acreditar sus estímulos que en formar a los alumnos.

La contradicción ante esto, producto también de una falta de planeación estratégica prospectiva es la cantidad irrefrenable de doctores que está promoviendo CONACYT y las universidades, sin una política educativa clara, solo la urgencia de formar doctores y luego ver donde los colocamos. Mientras tanto, van a formar parte de los desempleados del ejército de reserva. Sin un proyecto de país, no sabemos cuántos, ni qué tipo de profesionales debemos formar, por lo tanto, las políticas educativas sin esta visión de largo alcance están formando solo desempleados o alentando la fuga de cerebros.

El gobierno se ha distanciado mucho de la Academia donde podría encontrar un mayor abanico de soluciones y propuestas. Sin embargo es una sentencia que la realidad va más rápido que la academia.

¿Por qué se ha manejado desde la década de los setentas del siglo pasado el convencimiento de que hay que incorporar a la gente a la toma de decisiones y los intentos han sido fallidos nombrados como ejercicios de participación ciudadana, o bien, sólo han servido para legitimar algunas acciones de los funcionarios?

Vamos hacia la gobernanza y esto se deberá replantear de manera inevitable. Los municipios tendrán un papel protagónico en ella. De alguna manera nuevos actores se empiezan a integrar en grupos de organizaciones civiles, observatorios ciudadanos, auditorías sociales, estarán vigilantes y se van a involucrar en la toma de decisiones empezando por los servicios que la Administración Pública está prestando en seguridad, economía, empleo, salud, vivienda, educación y hasta entretenimiento. Los intentos de gobiernos autoritarios se revertirán en dínamos que impulsen de manera más rápida la participación ciudadana en múltiples formas.

Sin duda, aquí sería muy útil que la Administración Pública emplee la metodología del Marco Lógico completa para integrar a los involucrados como nuevos actores al debate estratégico y no solo sirva en su Matriz para presentar informes presupuestales.

Los retos: visiones de futuro para la Administración Pública

Regresar a los principios

De acuerdo con Pichardo Pagaza, los principios de la Administración Pública son aquellos que encuentran su disposición legal en las normas constitutivas del país. No todos están inscritos en la constitución formal.

Recordemos que los principios se dividen tres grupos: 1. Los de orden constitucional. 2. De carácter administrativo. 3. De carácter social.

Los de orden constitucional: el interés público, el Estado de Derecho, subordinación y el de distribución del poder.

Los de carácter administrativo: que hacen la distinción entre administración pública y administración privada: el de la responsabilidad-imputabilidad, el de la eficiencia, el de la honestidad y el del mérito y el de la subsidiariedad, el principio de los modelos múltiples, y el del derecho al buen gobierno.

Los principios de carácter social: el de igualdad, el de transparencia, de participación, de solidaridad el respeto a los valores culturales e históricos (Pichardo, pp. 35-50).

De esos principios que se deben tener presentes, interesa particularmente recuperar el Principio relativo al *interés público*, como la filosofía básica del Gobierno, la misión fundamental del Estado y su aparato administrativo consiste en buscar y obtener el mayor beneficio para el mayor número de ciudadanos a los que sirve. Implica que el Estado y su Administración Pública, no deben anteponer los intereses particulares de ningún grupo social por importante que este sea. El interés general es un concepto que pertenece a la moral pública y que ahora parece no estar muy claro ante la definición de lo público que ha cambiado.

La finalidad genérica del Estado sobre el interés general, se manifiesta en las tendencias generales: bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios y sus minorías específicas, la solución de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares (Pichardo, pp. 36-37).

Es improbable que un funcionario se dedique a servir a otros intereses. Ahí es donde está la corrupción, y cuando es protegido, está la impunidad. Es un énfasis en la ética profesional y la responsabilidad social

En el futuro de la Administración Pública se debe recuperar la idea de la voluntad general que constituyó al Estado para dotar de orden y armonía la convivencia social.

Entre los retos más generales que se tienen que enfrentar están:

- Lo público ya no es meramente lo gubernamental ahora en el espacio público hay actores públicos y privados, tanto locales, como nacionales y supranacionales.

- Organismos internacionales y financieros están imponiendo sus programas para que se cumplan en los países miembros.
 - Ahora las redes tienen partes del poder.
 - Tenemos gobierno de facto donde cada quién quiere imponer sus reglas.
- Eso acabaría con el Estado de Derecho y en ese sentido, la debilidad del Estado llevará a una Administración Pública también débil, con muchos niveles de deficiencia.

Proyecto de Nación de largo plazo en la Administración Pública

Nuevas demandas, nuevos actores han surgido para una estructura administrativa que no está preparada de manera suficiente para enfrentarlos.

El futuro de la Administración Pública hay que diseñarlo desde ahora, de lo contrario seguiremos fomentando las soluciones sobre la marcha, la administración por ocurrencia, la impunidad, la corrupción, la frustración y el desperdicio de recursos. Los escasos remedios que se aplicarán serán para tapar los hoyos que se destapan, el mal funcionamiento del gobierno donde los poderes fácticos llenarán los huecos que el gobierno descuide. El escenario catastrófico sería un mundo donde la única regla es que no hay reglas.

La visión de largo plazo debe llevarnos a soluciones integradoras y no a la miopía de resolver los problemas como se presenten. Parafraseando a Michel Godet, no se trata de saber que vamos a chocar con un *iceberg*, se trata de evitar la colisión. Hemos perdido de vista las grandes tendencias y problemáticas como la sobre población y la atención a sus diversas demandas de acuerdo con los grupos de edades, la contaminación, la falta de recursos como el agua limpia, la falta de empleo, la organización internacional del crimen y para el crimen.

Las acciones inmediatistas tienen consecuencias en el largo plazo, es menester que los funcionarios consideren la responsabilidad generacional, donde los que no han nacido no tienen cabilderos, diría Innerarity.

El primer paso es elaborar un *Proyecto de Nación* con el mayor consenso posible. Tener un rumbo claro cuando menos para el 2050, inclusive para el 2100. En ese futuro, dónde queremos estar como país, dentro del mundo global y como participamos nosotros mismos.

Tenemos los recursos suficientes para pensarnos como potencia, podríamos ser parte de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) por tener

sus características en cuanto a población, territorio y recursos. Mientras no lo pensemos siquiera, no lo podremos creer.

Tenemos que capacitar profesionales que respondan a las necesidades del Proyecto de nación, preparar doctores, maestros y profesores, técnicos y profesionales de servicio con calidad para cumplir ese devenir. Tomando en cuenta las tendencias históricas, dominantes y emergentes a nivel mundial y nacional. Somos arquitectos del futuro, no sus víctimas.

Reinvención de la Administración Pública

Es importante cumplir con la modernización administrativa con nuevas técnicas para lograr sus tres objetivos: eficiencia, eficacia y legitimidad (Martínez, 2011).

La Administración Pública puede generar Unidades Multidisciplinarias de tanques pensantes, como asesores de las dependencias, integradas por académicos y expertos en las áreas.

Fortalecer una administración por Proyectos que tenga incidencia en las diferentes dependencias para resolver problemáticas y no sólo problemas. Habría un gerente de proyecto que tenga que entregar resultados de la planeación elaborada con la solución a un Proyecto o Programa de desarrollo. Aquí la aplicación de la metodología del marco lógico sí adquiere sentido. La entrega de resultados es lo que cuenta, pero que estos resultados no sólo se limiten al cumplimiento cuantitativo, sino que verdaderamente pasen de situaciones insatisfactorias a satisfactorias; el desempeño y la administración de los resultados y el control presupuestal deben ser también cualitativos y no sólo cuantitativos.

Es fundamental una conducción de gobierno que integre de manera general la coordinación interinstitucional de todas las dependencias, de tal suerte que no se dupliquen los organismos, ni haya desgaste de recursos o grandes pérdidas de tiempo en llenar un sinnúmero de formatos para cumplir con las peticiones de las Secretarías globalizadoras.

En este sentido, el trabajo de *colaboración*, no de sustitución, con las Asociaciones público-privadas será fundamental en el sentido de que el gobierno solo construye la obra, las Asociaciones le dan el mantenimiento, el servicio y la conservación, además de la obra (Avila, 2012).

Es importante recuperar algunas ideas que han funcionado en el pasado, por ejemplo los “trenes del progreso” de Obregón cuando grupos multidisciplinarios recorrían el país llevando a la gente servicios profesionales básicos,

como el médico, odontológico, nutricional. Hoy se puede manejar la prestación de servicios a través de unidades móviles que puedan llegar a toda la gente de los lugares más apartados, como sería en campañas integradoras de educación, ambientales, de salud y de orientación para el desarrollo humano.

Racionalizar recursos y transparentarlos

No debemos permitir más el desgaste y desperdicio de recursos. Menos el desfase de la preparación de profesionales formados en una visión del siglo anterior frente a una sociedad en complejidad, crisis y cambio constante. Nuevos problemas retan a buscar nuevas formas de abordarlos.

Hay que hacer una tabulación nueva de sueldos y salarios más congruentes con los diferentes niveles de trabajadores, desde los jefes hasta los empleados.

En un plazo breve se debe exigir un perfil de funcionarios capacitados no solo en su especialidad, sino en la administración pública y en visiones de largo plazo. De igual forma tendrán que hacer los exámenes de confianza y de lealtad con su país. Cualidades como la imaginación, creatividad, tolerancia y honestidad, son claves para poder dirigir un país, con la suficiente inteligencia para contratar personas inteligentes que le apoyen en su tarea.

La exigencia también de la rendición de cuentas social-horizonta donde la fiscalización tenga sanciones vinculantes penal o administrativamente. (Oropeza, 2011).

Concretar Proyectos

Este país ha sido de proyectos y planes sin llegar a su concreción, debemos abandonar el zopilote estreñido y la ley de la piñata con una planeación estratégica prospectiva que llegue a la estrategia y a las acciones programáticas concretas y que proponga acciones irreversibles cuando éstas estén dando resultados benéficos y positivos para el interés general.

Proyectos que impacten severamente el futuro del país como el de la reforma de justicia penal o el bachillerato obligatorio deben ser repensados a la luz de opiniones de expertos, con información suficiente, condiciones estructurales y sobre todo, presupuesto.

Hay más riesgo en poner en marcha proyectos que en la práctica se vuel-

ven híbridos porque no hay recursos o porque no se comprenden sin información precisa.

Gobernar con la gobernanza

Una tendencia global es a la gobernanza. Es el siglo de la gobernanza, esta necesariamente empuja a nuevas formas de gobernar. Nuevos actores se incorporarán a la toma de decisiones, ya es inevitable que la participación ciudadana se dé cada vez con mayor intensidad en diferentes niveles y modalidades: como observadores, como árbitros, como exigentes de sus derechos, no como clientes, sino como ciudadanos que exigirán sus derechos y que determinarán acciones a los gobernantes.

Y por su parte, el Gobierno tiene que cumplir con la legitimidad que enfatiza la necesidad de restablecer el diálogo estado-sociedad (Cabrero, 1995).

El número de organizaciones civiles es cada vez más creciente. El Centro de Documentación de la sociedad civil de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-CEDIOC) reportó en el 2007 más de 17 mil organizaciones. En el mismo año el Directorio de Instituciones Filantrópicas del Centro Mexicano para la filantropía (CEMEFI) reportó 10,631 organizaciones formalmente constituidas (Castillo Medina, p. 82).

La participación ciudadana sirve para mejorar la relación con la autoridad, vigilarla y disminuir el sentimiento de inseguridad o de impotencia (Mateos, 2010). Las experiencias en cuanto a participación ciudadana, son múltiples y diversas, tanto en organizaciones civiles, como en movimientos sociales. Van desde objetivos muy concretos de seguridad como el “Programa vecino vigilante” en Querétaro y el “Taxista vigilante” en Chiapas, hasta objetivos políticos de alta envergadura como el Movimiento por la Paz, la Justicia y la dignidad y el Movimiento #yo soy 132.

Estas experiencias nos muestran que no podemos soslayar el tremendo poder de organización y acción que tienen las redes sociales tanto físicamente cuanto en el ciberespacio, donde no hay un líder, sino una causa común, el liderazgo es la tarea.

En la medida en que haya más organizaciones civiles y virtuales, el gobierno tendrá que reconocerlas y escucharlas, son ellas las que denuncian las características más oscuras del autoritarismo, las arbitrariedades, los despotismos y las brutalidades cometidas por las autoridades de todos los niveles.

México debe construir una democracia que respete, tutele y reconozca los derechos humanos. No habrá futuro si prevalece la pobreza, la discrimina-

ción, la violencia, la impunidad, el déficit democrático y la debilidad e incompetencia de las instituciones gubernamentales.

Fuentes

Ávila, Ricardo, (2012), *Efectividad de las asociaciones público-privadas (APP) para el desarrollo de infraestructura pública y la provisión de servicios públicos de alta calidad en México*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2012.

Baena Paz, Guillermina; Montero Olivares, Sergio, *Seminario de diseño de un modelo de gestión para el sistema de justicia penal, Yucatán y Campeche*, Mérida, Yucatán, septiembre 2010.

Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la Administración Pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, Instituto de Administración Pública, 1995

Castillo Medina, José Antonio, *Relación del Gobierno federal con ONG de Derechos humanos en el paradigma de la transición democrática en México*, Tesis de doctorado, México, UNAM, 2010.

Castillo Posada, Jacqueline, *Estrategia del IFAI para promover la apropiación de la cultura de la transparencia y acceso a la información*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2009.

Díaz González, Efrén, *Incorporación de las MYPIMES a las cadenas productivas del gobierno federal*, Tesis de Maestría en Administración Pública México, INAP, 2011.

Espinosa Rasgado, Eduardo, *Diseño de una estrategia para el desarrollo sustentable del sector rural mexicano*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010

Gámez Tamayo, Jesús Rogelio, *Marco jurídico de adquisiciones de seguridad pública y nacional*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2012.

García Cepeda, Enrique Antonio, *Programa de reserva estratégica de maíz en México como una iniciativa gubernamental*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2011.

González Villalva, Rogelio Arturo, *La incidencia del federalismo fiscal en el Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2009.

Hernández Pérez, Jesús, *Conceptualización del sistema de seguridad nacional y defensa en México*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2008.

Innerarity, Daniel, *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, España, Paidós, 2009.

Lohora Hernández, Ricardo, *Propuesta de implementación de un servicio civil de carrera para personal en funciones de custodia de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal*, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, México, INAP, 2010.

Martínez López, Antonio, *Mejora a los procesos de supervisión, verificación y seguimiento de los apoyos otorgados por fondo PYME*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2009.

Martínez Monroy, Laura Lilian, *La seguridad pública como tarea de gobierno y su coordinación intergubernamental en los gobiernos locales*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.

Martínez Vilchis, José, “La nueva gerencia pública en México. Una medición de su necesidad e impactos en las entidades del país”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, México, enero-abril, 2009.

Mateos Sedas, Patricia, *La participación ciudadana y las políticas de seguridad en México. Hacia la creación de consejos de participación ciudadana en las tareas de seguridad pública*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.

México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, “Decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril del 2003.

Muedano, Marcos, “De diez estados, 48% de los policías ‘reprobados’”, en *El Universal*, México D. F., 5 de agosto del 2012

Oropeza Rodríguez, José Ignacio, *Creación de un organismo autónomo de fiscalización*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2011.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense/FCPyS/UNAM, 2004.

Piferrer Cruz, Claudia Inés, *Guía de operación de las áreas de auditoría para el desarrollo y la mejora de la gestión pública de los órganos internos de control en la Administración Pública Federal*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2011.

“Proveedor de la SEDENA intermediario multiusos”, en *El Universal*, 19 de julio de 2012, p. A1.



Quiroz Aguirre, Ricardo, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.

Reyes Ortega, Adriana Eloísa, *Implicaciones de un modelo de gestión institucional para la operación del nuevo sistema de seguridad y justicia penal*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2009.

Robles, Leticia, “PRI alcanzó sólo 5 mil plazas; revela Función Pública a legisladores”, en *Excélsior*, 3 de agosto de 2012.

Rojo, Emilio, *La responsabilidad del gobierno federal en la protección a migrantes*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.

Sánchez Hernández, Elia, *Análisis de los factores que inciden en el incremento de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y Fuerza Aérea, derivadas de su participación en actividades de Seguridad Pública*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.

“Sin educación básica, 30 mil funcionarios”, en *El Universal*, 30 de noviembre de 2011.

Vargas Delgado, José Fernando, *Carta de servicios de protección civil a nivel federal: una herramienta útil para la eficacia y eficiencia de la ayuda en situaciones de emergencia*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, INAP, 2010.



Instituto de Administración Pública del Estado de México. 39 años de vida institucional

Adriana E. Bazán Trousselle

Coordinadora de Consultoría del Instituto de
Administración Pública del Estado de México, A.C.
abazant@iapem.org.mx

Resumen

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, nació hace 39 años con el objetivo de estudiar la administración pública local y colaborar en el mejoramiento de las estructuras y procesos gubernamentales.

Palabras Clave

Instituto de Administración Pública del Estado de México, orígenes, estructura, Consejos directivos.

Abstract

The Institute of public administration of the State of Mexico was born 39 years ago with the aim of studying the local public administration and collaborate on the improvement of governmental processes and structures.

Keywords

Institute of Public Administration of the State of Mexico, origins, structure, Management Councils.



Introducción

La decisión de crear un instituto estatal orientado al estudio de la administración pública local y colaborar en el mejoramiento de las estructuras y procesos gubernamentales, fue concebida por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el año de 1973.

Orígenes

Fue así como los señores: Prof. Carlos Hank González, Lic. Andrés Caso Lombardo, Lic. Filiberto Hernández Ordóñez, Dr. Jorge Hernández García, Lic. Adalberto Saldaña Harlow, C. Juan Carlos Padilla Aguilar, Dr. Gregorio Valmer Onjas, Lic. Roberto Rayón Villegas, Lic. Raúl Zárate Machuca, Lic. Ignacio Javier Hernández Orihuela, Lic. Raúl Martínez Almazán, C.P. Alberto Mena Flores, Dr. Guillermo Ortiz Garduño, Ing. Miguel Ángel Cruz Guerrero, Lic. Arturo Martínez Legorreta, Lic. Jaime Almazán Delgado, Dr. Jorge Laris Casillas, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Lic. Gerardo Sánchez y Sánchez, Lic. Víctor Manuel Mulhia Melo y Lic. Jorge Guadarrama López, constituyeron formalmente el Instituto de Administración Pública del Estado de México, como una asociación civil sin fines de lucro, de acuerdo al acta protocolaria suscrita ante el Notario Público no. 4 de la ciudad de Toluca, el 17 de agosto de 1973.

Estructura

En consideración a su naturaleza, el Instituto se rige por sus Estatutos, los cuales se expidieron en el Acta Constitutiva que le dio origen el 17 de agosto de 1973, y que han sido reformados de acuerdo con las circunstancias de la realidad.

En ese sentido, se otorga la calidad de *Miembro fundador* a quienes participaron y suscribieron dicha acta constitutiva. El carácter de *Miembro regular* a los que manifiesten su deseo de pertenecer al Instituto y sean admitidos por el Consejo Directivo, tomando en cuenta sus antecedentes de estudio o práctica en la administración pública. Así como la condición de *Miembro honorario* a quienes por mérito relevante sean merecedores de tal distinción por parte del Instituto, atendiendo a la decisión del Consejo Directivo.

El Instituto fija su sede en la ciudad de Toluca, Estado de México; con una amplia cobertura de sus actividades. En 1996 obtiene en propiedad el inmueble de su sede en Toluca, donado por el Gobierno del Estado de México y que con anterioridad el propio Instituto ocupaba en calidad de comodato.

Ese mismo año inició su operación la Delegación Regional en Tlalnepan-tla. En los años de 1997 y 1998 se inauguraron las Delegaciones Regionales en Valle de Chalco Solidaridad y en el municipio de Ixtlahuaca, respectivamente.

En 2003 se abrió la Delegación Regional en Ixtapan de la Sal, hoy en día cerrada por razón de reubicación de sede.

Asimismo, el Instituto se encuentra encabezado por una Asamblea General integrada por mayoría simple de miembros regulares y un Consejo Directivo conformado por un Presidente, un Vicepresidente, diez Consejeros, un Tesorero y un Secretario Ejecutivo.

Consejos Directivos

A la fecha, desde su fundación han sido once los Consejos Directivos a cargo de su dirección, con el interés común de propiciar particularmente el estudio orientado al ámbito público administrativo y contribuir al mejoramiento de la administración pública estatal y municipal.

Periodo 1973-1976	
Presidente Honorario	Carlos Hank González Andrés Caso Lombardo
Presidente	Arturo Martínez Legorreta
Vicepresidente	Miguel Ángel Cruz Guerrero
Tesorero	Ignacio Hernández Orihuela
Secretario Ejecutivo	Raúl Zárate Machuca
Consejeros	Jaime Almazán Delgado, Jorge Guadarrama López, Jorge Hernández García, Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Alberto Mena Flores, Víctor Mulhia Melo, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza, Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez y Gregorio Valner Onjas.

Periodo 1976-1982	
Presidente	José Antonio Muñoz Samayoa
Vicepresidente	Arturo Oropeza Baruch
Tesorero	Fernando Olimón Meraz
Secretario Ejecutivo	Ignacio Hernández Orihuela
	Arturo Rodríguez Azueta
Consejeros	José Ramón Albarrán Mora, Gustavo Baz Díaz Lombardo, Alejandro Caballero Carrillo, Román Ferrat Sola, Jorge Ocampo Álvarez del Castillo, Mario Olivera Gómez Tagle y Raúl Zárata Machuca.
Periodo 1982-1987	
Presidente	Carlos F. Almada López
Vicepresidente	Emilio Chuayffet Chemor Agustín Gasca Pliego
Tesorero	Sergio Mancilla Guzmán
Secretario Ejecutivo	Eduardo García Tapia
Consejeros	Jaime Almazán Delgado, Alejandro Caballero Carrillo, Francisco Casanova Álvarez, Javier Cruz Zepeda, Oscar de Lassé Avellana, Enrique González Isunza, Mario Ruiz de Chávez, Julián Salazar Medina, Ignacio Varón González, Sergio Vázquez Castañeda y Antonio Vélez Torres.
Periodo 1988-1994	
Presidente	Roberto Gómez Collado
Vicepresidente	Enrique González Isunza Rafael Arias Valdés
Tesorero	Alberto Mayoral Calles Regina Reyes Retana Márquez
Secretario Ejecutivo	Samuel Espejel Díaz González Moisés Salazar Bueno
Consejeros	Jorge Alfaro Sánchez, César Camacho Quiroz, Agustín Caso Raphael, Emilio Chuayffet Chemor, Enrique González Isunza, Jorge Guadarrama López, Héctor Guevara Ramírez, Guillermo Haro Bélchez,

	Rodolfo Jiménez Guzmán, Andrés Jurado Mejía, Agustín Leñero Bores, Alexander Nemer Naime Libián, Laura Pavón Jaramillo, Flavio Perezgasca Tovar, Tomás Ruiz Pérez, Julián Salazar Medina, Humberto Sánchez Tapia, Rogelio Tinoco García y Santiago G. Velasco Monroy.
Periodo 1994-1997	
Presidente	Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidente	Alberto Curi Naime
Tesorero	Apolinar Mena Vargas
Secretario Ejecutivo	María del Pilar Conzuelo Ferreira Martha Mejía Márquez
Consejeros	Rolando Barrera Zapata, José Chanes Nieto, Enrique Jacob Rocha, Marco Antonio Morales Gómez, Miguel Ángel Olguín Salgado, Alejandro Ozuna Rivero, Tomás Ruíz Pérez, Miguel Ángel Terrón Mendoza, Arturo Ugalde Meneses y Santiago G. Velasco Monroy.
Periodo 1997-1998	
Presidente	Marco Antonio Morales Gómez
Vicepresidente	Tomás Ruíz Pérez
Tesorero	Santiago G. Velasco Monroy
Secretario Ejecutivo	Felipe Nemer Naime
Consejeros	Julián Angulo Góngora, Marisol del Socorro Arias Flores, Rolando Barrera Zapata, María del Pilar Conzuelo Ferreira, José Chanes Nieto, Jorge F. de la Vega Membrillo, Uriel Galicia Hernández, Armando Garduño Pérez, José Martínez Vilchis y Martha Patricia Rivera Pérez.
Periodo 1998-2001	
Presidente	Samuel Espejel Díaz González
Vicepresidente	Tomás Ruiz Pérez
Tesorero	Santiago G. Velasco Monroy
Secretario Ejecutivo	Marco Antonio Cienfuegos Terrón

Revista IAPEM, núm. 82 (mayo-agosto, 2012), pp. 91-98

Consejeros	Julián Angulo Góngora, Marisol del Socorro Arias Flores, Rolando Barrera Zapata, María del Pilar Conzuelo Ferreira, José Chanes Nieto, Jorge F. de la Vega Membrillo, Uriel Galicia Hernández, Armando Garduño Pérez, José Martínez Vilchis y Martha Patricia Rivera Pérez.
Periodo 2001-2004	
Presidente	Enrique Mendoza Velázquez
Vicepresidente	Luis García Cárdenas
Tesorero	Santiago G. Velasco Monroy
Secretario Ejecutivo	Héctor Luna de la Vega Roberto Ramírez Pérez
Consejeros	Felipe Mancilla Margalli, Guillermo Cano Garduño, José Chanes Nieto (periodo 2001-2002), Alejandro Fierro Sánchez, Rafael López Castañares, Luis Enrique Miranda Nava (periodo 2003-2004), Julio César Olvera García, Isidro Pastor Medrano, Enrique Peña Nieto, Carlos Antonio Quijada Arias, Carlos Rello Lara e Ignacio Rubí Salazar.
Periodo 2004-2007	
Presidente	Luis García Cárdenas
Vicepresidente	Santiago G. Velasco Monroy
Tesorero	Jesús Martín Rojas Sánchez
Secretario Ejecutivo	Felipe Mancilla Margalli Valentín J. Iturbe Pozadas César Montoya Garduño
Consejeros	Eruviel Ávila Villegas, Cesáreo Antonio Domínguez Díaz, Martha Hilda González Calderón, Rafael López Castañares, Luis Enrique Miranda Nava, Isidro Pastor Medrano, Enrique Peña Nieto, Carlos F. Quintana Roldan, Carlos Rello Lara e Ignacio Rubí Salazar.

Periodo 2007-2010	
Presidente	Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente	Apolinar Mena Vargas
Tesorero	Luis Videgaray Caso
Secretario Ejecutivo	César Montoya Garduño Sergio R. Chavelas Maruri Rafael M. Navas Camacho
Consejeros	Eruviel Ávila Villegas, Edgar Hernández Muñoz, José Martínez Vilchis, Ramón Montalvo Hernández, María G. Monter Flores, Roberto Padilla Domínguez, Sara D. Pérez Olivares, Julio C. Rodríguez Albarrán, Marco A. Rodríguez Hurtado y José I. Rubí Salazar.
Periodo 2010-2013	
Presidente	Efrén Rojas Dávila Mauricio Valdés Rodríguez
Vicepresidente	Eduardo Gasca Pliego
Tesorero	Francisco Javier Funtanet Mange
Secretario Ejecutivo	Rafael M. Navas Camacho Román López Flores
Consejeros	Nelson Arteaga Botello, María Elena Barrera Tapia, Gilberto Cortés Bastida, Miguel Ángel Cortez Alarcón, Alfredo del Mazo Maza, Eriko Flores Pérez, Ernesto Nemer Álvarez, Roberto Padilla Domínguez, Francisco J. Pantoja Salinas y José Alejandro Vargas Castro.

Su estructura orgánica ha variado de acuerdo con el desarrollo institucional, la cual, mediante la definición de líneas de acción periódicas y el establecimiento de programas de trabajo, en función de infraestructuras sustantivas, con funciones y atribuciones específicas han logrado su sostenibilidad, funcionalidad y efectividad en el tiempo.

Las diferentes etapas de vida institucional han colocado cimientos firmes, instalaciones propias y dignas, capacidad competitiva y calidad en la prestación de servicios. No obstante, el mejoramiento continuo es indispensable para atender en mayor medida las exigencias y expectativas de la Administración Pública, así como aquellas que se esperan en ejercicios futuros.

Conclusiones

El Instituto de Administración Pública del Estado de México ha ido evolucionando con el paso del tiempo, logrando un posicionamiento que trasciende más allá de su extensión geográfica y, aunque se han conseguido un sinnúmero de logros, sabemos que aún tiene mucho por hacer.

Ante la complejidad de nuestro entorno, enfrenta nuevos retos y desafíos dentro de su propio ámbito de competencia.

Bajo este contexto y considerando la necesidad de contribuir a la definición de estrategias acordes a la problemática actual, que fortalezcan e incidan en la innovación gubernamental, el Instituto de Administración Pública del Estado de México refrenda su voluntad, convicción y compromiso para coadyuvar en el mejoramiento de la organización y funcionalidad de las instituciones administrativas del estado.

Sin duda alguna, el Instituto se ha convertido en un actor fundamental para la reflexión y discusión sobre los asuntos del quehacer público y las ciencias afines. A través de sus actividades de investigación, consultoría, capacitación y profesionalización de servidores públicos, certificación, aplicación de tecnologías de la información, producción editorial especializada y difusión, ha logrado consolidarse como referente de consulta para quienes anhelamos construir un buen gobierno con prácticas administrativas eficaces y eficientes.

El Instituto arriba a sus 39 años de existencia, traduciéndose en una institución sencilla y transparente, contribuyendo al mejor ejercicio de la Administración Pública y brindando el respaldo de un especialista en la ciencia administrativa. Ser testigos de tan relevante trayectoria y destacada labor, nos conduce a seguir fortaleciendo a nuestro Instituto.

Felicidades en su 39 Aniversario.

Fuentes

1. IAPEM, 1973, *Acta protocolaria firmada en el acto de constitución del Instituto de Administración Pública en el Salón de Cabildos de la Presidencia Municipal de Toluca*, Estado de México, 17 de agosto de 1973.

2. IAPEM, 1973, Escritura número 39,339, volumen 242, página número 133 de fecha 17 de agosto de 1973, suscrita por el Lic. Alfonso Lechuga Gutiérrez, Notario Público no. 4, de la ciudad de Toluca, Estado de México.

3. Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Memoria 1973-2003*, agosto de 2003, Toluca, Estado de México.



Evolución del Sistema Municipal de Planeación, Programación y Evaluación de la Administración Pública de Toluca

Sara P. Echeverri García

Subdirectora de Evaluación e Información
del H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México.

Resumen

El gobierno del Estado de México mediante una planeación estratégica lleva a cabo de forma sistemática los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, mismos que deberán guardar congruencia con las estructuras y sistemas a nivel federal. Se analiza el caso del Municipio de Toluca en el Estado de México, donde se estudia la evolución del Presupuesto Basado en Resultados Municipales, que se implementó a partir del 2010 y se formula la propuesta de un Sistema para la planeación estratégica.

El Sistema de Información, Planeación, Programación y Evaluación SIPPE, surgió con base en la necesidad de dar cumplimiento a la normatividad en materia de planeación estratégica en el municipio de Toluca y como una herramienta para lograr la simplificación del proceso de programación, presupuestación y evaluación municipal.

Palabras Clave

Sistema municipal de Toluca, planeación, programación, Administración Pública, Sistema de información, planeación, programación y evaluación.

Abstract

The State of Mexico's Government through a strategic planning carried out in a systematic way the processes of planning, programming, budgeting and assessment, the same which should keep congruent with the structures and systems at the federal level. Discusses the case of the municipality of Toluca in the State of Mexico, where the evolution of the budget based on municipal results is studied, which was implemented from 2010 and a proposal of a system for strategic planning was made.

The System of Information, Planning, Programming and Evaluation (SIPPE) came out based on the need to accomplish the regulations in the field of strategic planning in the municipality of Toluca, and as a tool for simplifying the process of programming, budgeting and municipal evaluation.

Keywords

Toluca's municipal system, planning, programing, Public Administration, System of information, planning, programing and evaluation.



Introducción

De conformidad con el artículo 134 de nuestra Carta Magna, el cual establece que el presupuesto deberá ser evaluado para identificar los resultados obtenidos en los objetivos planteados para cada uno de los programas y proyectos prestablecidos en su Plan de Desarrollo y como lo establece el marco jurídico de la planeación, y en especial los artículos 3, 7, 11 y 15 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como en los artículos 285, 294 y 304 del *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, el gobierno estatal mediante una planeación estratégica lleva a cabo de forma sistemática los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, mismos que deberán, guardar congruencia con las estructuras y sistemas a nivel federal.

En este tenor, destaca la experiencia que se tiene a partir del inicio del denominado Presupuesto Basado en Resultados Municipales, que se implementó a partir del 2010, y que derivó del denominado Presupuesto por Programas. Estas formas de presupuestar han generado que las dependencias de la administración pública municipal refuercen las acciones que permitan consolidar los procesos de integración, para alcanzar ese enfoque de resultados que oriente a las unidades ejecutoras de la administración para que presupuesten, ejerzan, registren, controlen y evalúen el uso y destino de los recursos públicos con la identificación de la entrega de resultados en beneficio de la población a la que representan.

En este sentido, el municipio de Toluca a finales de 2009, evidenciaba ciertas debilidades en el proceso integral de planeación estratégica. El tema de la evaluación considerada como la última etapa del proceso de planeación, marcaba resultados que aterrizaban en la emisión de productos poco confiables, que no permitían identificar el resultado del desempeño institucional, ni dirigir y redirigir acertadamente las políticas públicas.

Por tal motivo, durante esta administración, Toluca, con la finalidad de reforzar y corregir las fallas detectadas en la materia, se emprendieron una serie de estrategias que inician con una actualización y reconducción del *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, la emisión de los manuales de organización que permiten identificar las funciones de las unidades administrativas, la construcción de más de 500 indicadores estratégicos y de gestión que han permitido reconocer los resultados mediante una valoración del impacto, la eficacia, la eficiencia, la cobertura, la economía, etcétera, de la gestión municipal y la puesta en marcha de una herramienta tecnológica que ha permitido la simplificación del proceso integral de planeación.

Todo ello nos ha permitido no solo entregar informes trimestrales, anuales y de ejecución del plan de desarrollo adecuados a la normatividad, sino garantizar a la ciudadanía que lo que se informa, es congruente con lo que se realiza, además de que identifica de qué manera esto que se realiza impacta en su beneficio; en qué lugares o localidades; con cuánto dinero y en qué tiempo. Adicionalmente esto permite dar un adecuado cauce a la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de gobierno.

Evolución del modelo integral de planeación estratégica del Municipio de Toluca 2009-2012

El programa operativo anual (POA) inició como un instrumento de planeación de corto plazo (un año de programación) que permitía ordenar el sistema presupuestario por programas, dividiendo su estructura por dependencias generales, dependencias auxiliares, funciones, programas y proyectos, los cuales debían mantener una alineación vertical con los planes a mediano plazo, es el caso del Plan de Desarrollo Municipal y de largo plazo como es el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, aportando los elementos (objetivo, estrategia, meta y acciones) que permitían la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harían posible el cumplimiento de las metas de proyectos específicos. Éste inicia con el anteproyecto de presupuesto, y durante la etapa de operación, se debían realizar cuando menos cuatro evaluaciones trimestrales y dos informes anuales.

En el caso de Toluca, durante el 2009, el programa operativo anual formaba parte de la visión estratégica del Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009, en el cual se sostenía una cultura discrecional, donde el cruce de los costos sobre los resultados esperados, así como la distribución de los recursos financieros por partidas, según el objeto del gasto, era una actividad exclusiva de la Tesorería Municipal, aislando de esta manera al sistema nacional de planeación del POA, en especial porque el área contaba con un sistema informático donde las diversas áreas cargaban sus respectivos presupuestos de egresos, utilizando las estructuras programáticas de acuerdo con la estructura orgánica que administraciones anteriores habían creado.

En agosto del 2009 inició una nueva administración, la cual enfrentó el reto de conjuntar los compromisos adquiridos por la presidencia municipal durante la campaña además de sumar las demandas de la ciudadanía de los cuatro foros de consulta ciudadana llamados: Toluca Sana, Toluca Empre-

dedora, Toluca Participativa y Toluca Segura. De igual manera, debía sentar las bases para alinear la estructura de la organización anterior con la actual.

Derivado de lo anterior, se crea una primera versión del *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2009-2012*, con diagnósticos y objetivos orientados al cumplimiento de las aportaciones ciudadanas. Sin embargo, dicho instrumento no integró de manera puntual las estrategias, metas o acciones que debían trazar una línea congruente con los planes de desarrollo nacional y estatal; tampoco era consistente con los mecanismos bajo los cuales se evaluaría dicho documento, lo que generó desconfianza e incertidumbre en las diversas áreas de la administración, por no contar con un documento ejecutivo funcional que permitiera vislumbrar las acciones por realizar a mediano plazo.

Con los antecedentes descritos con anterioridad, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), se enfrentaba a la tarea de concluir las obras y acciones de la administración anterior, evaluar el último trimestre del *Programa Operativo Anual 2009* e integrar el anteproyecto de presupuesto 2010. En primer lugar, se elabora el informe de los primeros 100 días de administración, con el fin de captar información de los resultados alcanzados en materia de desarrollo económico, social, ambiental, territorial, gubernamental, entre otros, lo que condujo a la aprobación de la figura de enlace, como un elemento trascendental y canal de comunicación para la integración de información estratégica de cada una de las Direcciones Generales de la Administración Pública, apegándose a la nueva estructura orgánica municipal.

En el 2010, se ratifican a los enlaces de las Unidades Administrativas para crear el *Programa Operativo Anual* del año. Desafortunadamente se genera una creencia de que tales documentos debían entregarse sólo por cumplir con un requisito más de la administración y no como una guía de trabajo para responder a las preguntas claves ¿Qué actividades pretendía llevar a cabo el área? y ¿Cómo lograrlo?

Esto se debió en gran parte, a la falta de profesionalización y especialización de los servidores públicos en la materia y dificultó la planificación, operación y evaluación de los proyectos con los que se trabajaría a lo largo de la administración.

Para la programación y presupuestación del ejercicio fiscal de 2010, la Comisión Temática para la Planeación, Programación, Presupuestación, Transparencia y Evaluación Municipal del Estado de México, emite un Manual (ver *Gaceta de gobierno del Estado de México*, número 67, 2 de octubre del 2009) que define las características mínimas que debían contener los seguimientos



al plan de desarrollo municipal y la metodología para la construcción y operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN).

El documento mencionaba que el Presupuesto por Programas del Estado de México y Municipios se había estado integrando con la modalidad de Programa Operativo Anual desde el ejercicio 2002, sin embargo, era necesario continuar consolidando los procesos de integración para alcanzar un verdadero **enfoque de resultados**, en el cual las unidades ejecutoras de la administración pública municipal debían presupuestar, ejercer, registrar, controlar y evaluar el uso y destino de los recursos públicos.

En esta tesitura, el *Manual para el ejercicio fiscal del 2010*, además de orientar hacia una mejor coordinación de acciones y un trabajo en equipo que garantizara la **integración del proyecto de presupuesto**, señalaba la necesidad de programar indicadores y metas previstas a alcanzar en el año, manteniendo **certidumbre y congruencia con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal**, lo que, sin duda, podría lograr efectos impulsores y multiplicadores del desarrollo en beneficio de la población.

Asimismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el párrafo III ya señalaba que:

Los Ayuntamientos celebrarían sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implicara adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederían al **15 de febrero** y tendrían como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se aprobara el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondría, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día **25 de febrero** de cada año.

En teoría, tanto el Manual como la Ley, coincidían en la necesidad de contar con un presupuesto de egresos, el cual debía presentarse considerando el encuadre que la Comisión Temática en materia de Planeación, Programación, Presupuestación, Transparencia y Evaluación Municipal del Estado de México, había sentado como la **estructura programática oficial para todos los municipios**, tomando en consideración los proyectos y las actividades prioritarias de la administración para ese año. No obstante, en la práctica, el proyecto de presupuesto que el Ayuntamiento de Toluca aprobó ante el Cabildo el 12 de febrero del 2010, seguía operando con la misma programación presupuestal del 2009.

Lo anterior se debió adicionalmente, a que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señalaba en su artículo 298 que las dependencias y entidades públicas formularían sus anteproyectos de presupuesto de egresos de acuerdo con el Manual, con base en los techos presupuestarios comunicados y sus programas anuales, a más tardar el último día hábil anterior al día **quince del mes de agosto** (se refiere al 2009). Consecuentemente, las dependencias y entidades públicas debían enviar a la Tesorería su anteproyecto para ser revisado y en su caso integrar el proyecto que se sometería a consideración del Presidente Municipal para su posterior aprobación por el Ayuntamiento. No obstante, en caso contrario, los artículos 300 y 301 del mismo ordenamiento señalaban que la Tesorería gozaba de la facultad para formular los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades públicas cuando **no les fueran presentados en el plazo determinado**, por lo que también la Tesorería podría hacerle modificaciones en coordinación con la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación.

Sin embargo, en la formulación del Presupuesto por Programa Municipal del 2010 de Toluca no se tenían las bases para resaltar las actividades del Plan de Desarrollo, las propuestas de las dependencias eran subjetivas, aun cuando había comenzado un proceso de actualización y construcción de manuales de organización y procedimientos. En este sentido, las áreas apenas iniciaban el proceso de familiarización con los trámites, servicios o programas sociales que les correspondía efectuar.

Ante este panorama, surge la necesidad de rectificar la estrategia de la estructura orgánica funcional en turno, lo que trajo como consecuencia la sustitución de ciertos titulares de las Direcciones Generales, entre ellas la de la UIPPE, por lo cual se inició la búsqueda de una reconducción del Plan de Desarrollo Municipal, con un ajuste de metas de las actividades del Presupuesto por Programa Municipal. El fin era integrar los propósitos, las estrategias y las metas por alcanzar para el desarrollo del municipio, establecer las principales políticas públicas y líneas de acción que el gobierno municipal debía tomar en consideración para elaborar los programas de tipo social y proyectos que pudieran derivar del documento rector.

En el entendido de que la Administración Municipal debía adoptar un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pusiera énfasis en los resultados cualitativos y cuantitativos de las acciones para el cumplimiento de los objetivos planteados, la nueva propuesta del Plan de Desarrollo, integró y concentró la metodología para la evaluación del Programa Operativo Anual, incluyendo un apartado con fichas técnicas que alineaban objetivos, estrategias e indicadores de desempeño, tomando en consideración

la información que cada una de las dependencias propuso para los siguientes dos años de administración.

Para cumplir con la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal en turno, se le dio mayor importancia al ajuste de actividades del Presupuesto por Programa Municipal, específicamente al apartado PPM-02a “Calendariación de Metas Físicas”, cuyo instrumento de control se basó en la recopilación mensual de estadística por actividad, mal denominado “POA”, el nombre de este control ya se venía utilizando, el cual se le solicitaba a las Direcciones las Generales y se recopilaba mediante el apoyo de sus respectivos enlaces, quienes no distinguían la diferencia entre la elaboración de la Programación Operativa Anual y el reporte de control estadístico mensual.

Para cumplir con las evaluaciones en curso, se retomaron los formatos “PPM-03a Reporte Trimestral de Avance de Indicadores por Programa”; “PPM-03b Reporte Trimestral de Avance de Indicadores por Proyecto”; y “PPM-03c Reporte Trimestral de Avance de Metas Físicas por Proyecto”. Los primeros 2 formatos contenían “indicadores”, inadecuadamente contruidos por no poder aplicarse y que se reportaban en números absolutos, obedeciendo a unidades de medida tipo actividades, sin parámetros de medición verdaderamente cuantificables.

La Guía metodológica para la evaluación 2010 (*vid. Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 2 de octubre de 2009) tenía el propósito de introducir elementos cuantitativos y cualitativos que otorgaran a la población respuesta a sus necesidades o demandas presentes y futuras, aplicando los conceptos básicos de la Gestión por Resultados (GpR), lo que daría la pauta para la distribución de recursos, siendo fundamental que las unidades normativas y ejecutoras municipales verificaran que las acciones y proyectos, mantuvieran una asignación acorde a los requerimientos y fueran congruentes con los compromisos establecidos en los respectivos Programas y en el Plan de Desarrollo Municipal. En Toluca todavía no se había logrado cumplir este propósito.

Durante los últimos meses del año se retomaron las fichas técnicas de la propuesta del segundo Plan de Desarrollo Municipal. Hasta el momento ya se contaba con una propuesta más completa, pero no se había aprobado oficialmente su reconducción. Se identificaron las actividades que venían operando áreas que no remitieron información y se vació la información a los formatos del *Programa Operativo Anual 2011*.

De manera complementaria, a finales del 2010 el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México dio a conocer los Lineamientos de la Evaluación Programática 2011, la cual integraría indicadores de competencia de las diversas áreas de la administración pública municipal y organismos des-

centralizados de Toluca y el Sistema Integral de Evaluación de Metas Municipales para el Ejercicio Fiscal del 2011. (Los productos de las auditorías de esta evaluación se identificarían como “Disco 6”). Por otra parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), invitó a mejorar y hacer eficiente la calidad de los servicios, así como fortalecer la administración pública de Toluca para incorporar el programa “Agenda desde lo Local”.

Finalmente, con el propósito de contar con un instrumento de operación que agilizara los procedimientos de entrega de los formatos de evaluación municipal, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación inició la compilación de estadística y procesos para una posible automatización.

En enero del 2011, nuevamente hay una reestructuración orgánica funcional, que trajo como consecuencia un cambio más de titular de la UIPPE, la cual conllevó a una redirección del curso de la planeación y de la evaluación. Pese a los avances que se habían desarrollado el año anterior, el anteproyecto del Programa Operativo Anual de este año respondía a la propuesta de la reconducción del Plan de Desarrollo Municipal, el cual aún no se había aprobado por el Cabildo, las estructuras programáticas en su mayoría no encuadraban con la alineación del Manual para la Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal 2011 (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, número 90, 2 de noviembre de 2010), y de nueva cuenta existía un divorcio entre el presupuesto de egresos y los proyectos de este año. Aun cuando el Manual incorpora los criterios, lineamientos y la metodología que los tesoreros y las unidades de planeación debían considerar para la integración del anteproyecto de Presupuesto basado en Resultados, donde se establece la participación directa de las unidades ejecutoras para la elaboración de sus respectivos proyectos de Presupuesto.

La Comisión Temática en Materia de Planeación, Programación, Presupuestación, Contabilidad Gubernamental, Transparencia y Evaluación Municipal debía seguir facilitando e integrando el proceso de planeación estratégica, dando el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la Administración Pública, aplicando la Gestión para Resultados, consolidando una estrategia que había de culminar con la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados (PbR); la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), diseñada bajo la Metodología de Matriz de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN).

La normatividad en materia de planeación y evaluación se fue actualizando para imprimir una mayor fiscalización en términos cualitativos y

cuantitativos a los Programas y Proyectos municipales derivados de los Planes de Desarrollo de los Municipios del Estado de México y cada administración pública debía trazar el camino por seguir para el logro de sus objetivos. El Ayuntamiento de Toluca no era la excepción, los desafíos de la UIPPE para este año eran muchos:

1. Reasignar responsabilidades para optimizar el capital humano disponible, con que la UIPPE debía consolidar una estructura vertical mejor organizada.

2. Se debían definir los objetivos específicos y la estrategia por utilizar para lograr que los procesos de Planeación, Programación, Seguimiento, Control y Evaluación mantuvieran una relación entre sí aplicable a las áreas de la administración.

3. Retomar la evaluación de los parámetros de la Agenda Desde lo Local; gestionar la aprobación del Cabildo del Plan de Desarrollo Municipal de Toluca y cumplir en tiempo con la entrega de los reportes parciales e informes del Plan de Desarrollo Municipal ante las instancias fiscalizadoras e impulsar la creación de un sistema que no sólo se limitara a concentrar la estadística de las áreas, sino que tuviera la facilidad de generar los documentos guía de la administración. Desde la evaluación del Presupuesto del 2011 hasta la planeación de lo que a futuro sería el Presupuesto basado en resultados municipales 2012.

4. Lograr que todas las dependencias de la Administración Pública de Toluca recibieran la información adecuada para la generación de los reportes asociados a los procesos de planeación y evaluación.

5. Concluir la elaboración de los manuales, tanto de organización, como de procedimientos y oficializarlos.

6. Optimizar los pocos recursos materiales y tecnológicos de la UIPPE, para simplificar y reducir los tiempos de entrega.

7. Involucrar a la Tesorería en la etapa de conformación de los proyectos con los que operaría el Programa Anual del 2012, con la intención de resumir la estructura global de los costos totales de las actividades, realizando clasificaciones cruzadas de proyectos y objeto de gasto, así como de los costos y las unidades responsables; para analizar tanto la incidencia de los diferentes conceptos de gasto, como la apreciación del consumo de recursos de cada proyecto y de cada unidad responsable. Asignar los techos financieros, como producto del análisis de la relación entre los planes institucionales, la disponibilidad de recursos y la definición de prioridades.

8. Definir los parámetros de medición de las acciones tanto del 2011 como del 2012, para supervisar y evaluar la relación costo-beneficio de cada proyecto, así como la eficiencia del trabajo de los recursos humanos y de las unidades responsables en su conjunto.

9. Informar a los directivos los resultados del proceso las evaluaciones trimestrales para que tomaran decisiones respecto a las desviaciones y pudieran reorientar el curso de sus actividades.

A su vez, cada uno de los desafíos descritos con anterioridad, debían entrelazarse para poder respaldar la creación del Sistema de Información, Planeación, Programación y Evaluación, lo cual no se podría lograr mientras no se comenzara a quebrar los viejos paradigmas que se arrastraron de los años anteriores.

Perfil metodológico para la alineación del PMD 2009-2012 a la normatividad en la materia

Mediante sesión ordinaria del COPLADEMUN de fecha 5 de abril de 2011, para garantizar la vinculación del Plan de Desarrollo Municipal de Toluca con los Sistemas de Planeación Nacional y Estatal, se aprobó al dictamen de reconducción y actualización del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, mismo que fue publicado en la Gaceta Municipal el día 23 de mayo de 2011 para modificar los siguientes rubros:

...*SEGUNDO*. La Reconducción y Actualización del Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2009-2012, ha sido ampliado y actualizado en los siguientes rubros generales:

- a) Actualización de la Estructura Orgánica Municipal;
- b) Inclusión de la Cartera de Proyectos de Alto Impacto;
- c) Inclusión de Convenios de Colaboración;
- d) Modificación del Proceso de la Programación para la adición del rubro denominado "Gasto Estimado Total" por programa y proyecto; que registra la Gaceta del Gobierno número 90 del 12 de noviembre de 2010, con relación a las Gacetas del Gobierno número 67 del 2 de octubre de 2009 y número 41 del 1 de marzo del 2010;
- e) Resultados preliminares del Censo 2010...

Adicionalmente, en esta etapa se dio continuidad de manera interna al proyecto “*Agenda Desde lo Local*” para la evaluación o autodiagnóstico de las diferentes áreas del Ayuntamiento. Es de destacar que la información que arrojó el proyecto, aportó elementos y evidencia de los diferentes cuadrantes en que se divide la metodología (el diagnóstico se realiza con base en los cuatro cuadrantes establecidos del programa, impulsado por el Gobierno Federal a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) entre los gobiernos locales), lo que se vio complementado con la decisión de la Comisión Temática para la Planeación, Programación, Presupuestación, Transparencia y Evaluación Municipal del Estado de México, de incorporar los parámetros de medición de la Agenda a las matrices de indicadores incluidas en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* del 12 de noviembre de 2010.

El dictamen que emitió la Comisión de Planeación para el Desarrollo, relativo a la solicitud que presenta la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación, concerniente a la propuesta para la aplicación en el Municipio de Toluca, del Programa denominado “*Agenda Desde lo Local*”, se presentó ante el Cabildo el 1 de abril del 2011.

Uno de los aspectos que se consideraba fundamental y trascendente para avanzar en el tema, era fortalecer el proceso evaluativo, ya que la planeación estratégica para que rinda frutos debe contar con elementos que permitan vislumbrar los resultados obtenidos. En este sentido, se estableció una estrategia tendiente a obtener dos objetivos:

1. Definir lineamientos para la construcción de las evaluaciones trimestrales. Lo que permitiría la integración del Informe Anual de Ejecución del Plan de Desarrollo 2011.
2. Dar a conocer la guía para la construcción del anteproyecto del PBRM 2012. El cual debía ser orientado a la definición de objetivos, estrategias y acciones alineadas al nuevo Plan de Desarrollo Municipal conforme a metas alcanzables de acuerdo a los recursos disponibles.

Para tales fines, la UIPPE generó una serie de mecanismos y elaboró el *Manual del Proceso de Evaluación*, rescatando a detalle los formatos del “PPM 01 Dimensión Administrativa del Gasto”, “PPM-01a Descripción del Programa (diagnóstico, objetivos y estrategias)”, “PPM-01b Indicadores Estratégicos por Programa”, “PPM-01c Metas Físicas por proyecto”, “PPM-01d Indicadores de Gestión por Proyecto” y “PPM-02a, Calendarización de Metas Físicas por Proyecto” y su alineación directa con los 5 formatos de la evaluación:

1. PPM-03a Reporte trimestral de avance de indicadores por programa.
2. PPM-03b Reporte trimestral de avance de indicadores por proyecto.
3. PPM-03c Reporte trimestral de avance de metas físicas por proyecto.
4. Actualización del esquema FODA.
5. Descripción del avance de las metas programadas y resultado de los indicadores

Sin embargo, la *Gaceta* no era puntual en cuanto a la elaboración del FODA, así que se implementó un formato que extrajera de manera práctica y ordenada el comportamiento de las acciones realizadas por las áreas, identificando propuestas para corregir los desvíos que las áreas fueron detectando. Se crearon matrices de indicadores para extraer los datos estadísticos de las áreas y poder aplicar las fórmulas en los formatos PPM-03a y 03b. No obstante, el periodo trimestral en el que se encontraba la administración no permitía modificaciones al programa anual 2011, por lo que si bien se aplicaron los indicadores existentes, éstos no arrojaban resultados significativos.

Paralelamente, el informe de gobierno culminó la etapa de recopilación de información interna. En ese momento, se conocía cuál era el *status* real de la administración, se contaba con una alineación integral de los programas informados con el Plan de Desarrollo Municipal y con la estructura programática oficial, se conocían los avances de los compromisos, y por primera vez, se informa el estado del Programa Anual de Obras. A partir de esta etapa, se inició con el proceso de capacitación de la administración municipal.

Integración del PBRM 2012 y bases para la implementación del SIPPE

El principal reto al que se enfrentaba la administración en la etapa de construcción del Presupuesto Basado en Resultados Municipal 2012, se centró en garantizar primordialmente dos aspectos indispensables para mantener una buena programación anual. Por un lado, se requería identificar la estructura programática acorde a los objetivos, estrategias y líneas de acción diseñados para el ejercicio fiscal y alineados al PDM, y por otro, era necesario asignar a cada programa y proyecto un recurso para garantizar su cumplimiento.

Para ello, se vigiló que el encuadre del nuevo Programa Anual 2012, relacionara los objetivos institucionales con los recursos disponibles para obtener resultados que permitirían evaluar las acciones, servicios o productos (todo tipo de documentos) que genera la institución, prestando mayor atención a

los logros que al consumo de bienes que sólo son los medios para el cumplimiento de las funciones. Aquí, la Tesorería Municipal jugó un papel importante al comunicar techos presupuestarios en base a una estructura programática municipal alineada al nuevo PDM y a los programas que venían desarrollando las áreas, para lo cual fue necesario desglosar el presupuesto por programa y por proyecto.

En la etapa de formulación para garantizar la medición de los programas y proyectos, se apoyó en la construcción de 535 indicadores del PbRM 2012, generando matrices para obtener los datos estadísticos de las variables que se aplicarían en las fórmulas del 2012.

La construcción de indicadores se realizó con base en:

1. Los indicadores establecidos en la *Gaceta de Gobierno* de 5 de octubre de 2011 (SEGEMUN).
2. Las funciones de cada área del Ayuntamiento definidas en los manuales de procedimientos.
3. Los objetivos, estrategias y acciones por alcanzar.
4. Un control estadístico interno.
5. Comportamiento histórico e informes anteriores.

Por lo anterior, fue fundamental capacitar de manera integral al factor humano de cada una de las dependencias de la administración, para la elaboración de su Presupuesto por Programa 2012, y se les dio a conocer de manera coherente y ordenada la correlación que existe en cada una de las etapas de la evaluación.

Sistema de Información, Planeación, Programación y Evaluación (SIPPE)

El Sistema de Información, Planeación, Programación y Evaluación SIPPE, surgió con base en la necesidad de dar cumplimiento a la normatividad en materia de planeación estratégica en el municipio de Toluca, y como una herramienta para lograr la simplificación del proceso de programación, presupuestación y evaluación municipal.

El objetivo del Sistema fue el de simplificar el proceso de evaluación municipal mediante la automatización de la programación y presupuestación, así como obtener los productos de la programación y evaluación de los progra-

mas y proyectos que opera el Ayuntamiento de Toluca, mediante la concentración y procesamiento de información estratégica.

El sistema arroja los productos que enuncia la *Gaceta* de fecha 5 de octubre de 2011:

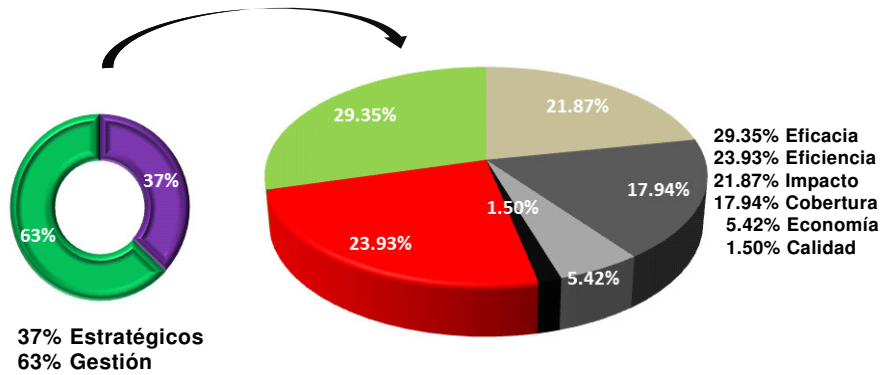
- Programa Anual. “PbRM 1a Dimensión Administrativa del Gasto”, “PbRM 1b Descripción del Programa”, “PbRM 1c Indicadores Estratégicos por Programa”, “PbRM 1d Metas Físicas por Proyecto”, “PbRM 1e Indicadores de Gestión por Proyecto”, “PbRM 2a Calendarización de Metas Físicas”.
- Informe mensual de actividades.
- Evaluaciones Trimestrales “PbRM 08a Reporte Trimestral de Avance de indicadores por Programa”, “PbRM 08b Reporte trimestral de Avance de indicadores por Proyecto”, “PbRM 08c Reporte de Avance Trimestral de Metas Físicas por Proyecto”.
- Informe de Avance Trimestral de Metas Físicas por Proyecto (disco 6) OSFEM.
- Descripción de Análisis FODA.
- Descripción del avance de metas programadas y resultados de los indicadores.

Asimismo, los beneficios del Sistema se traducen en:

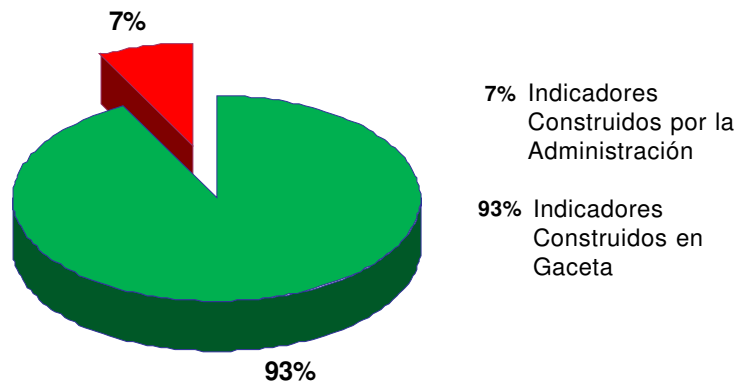
- Fortalecer el seguimiento de la actuación organizacional, del cumplimiento de los compromisos a través de las estrategias del Plan de Desarrollo Municipal, el Programa Anual y el Presupuesto.
- Procesamiento y generación de información con base en las necesidades por área.
- Presentación y análisis de la información.
- Llevar a cabo un proceso de actualización permanente de la información municipal.
- Auxiliar en el cumplimiento de las atribuciones que el marco jurídico en materia de Planeación, debe cumplir la Administración Municipal a través de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación.
- Se garantiza el adecuado manejo de la información y se establecen una serie de candados para que la misma no sea modificada, por lo que se constituye en información confiable y oficial.

Finalmente el sistema contiene, opera y aplica conforme a la frecuencia programada en el PbRM los siguientes indicadores clasificados por tipo, dimensión, procedencia y área.

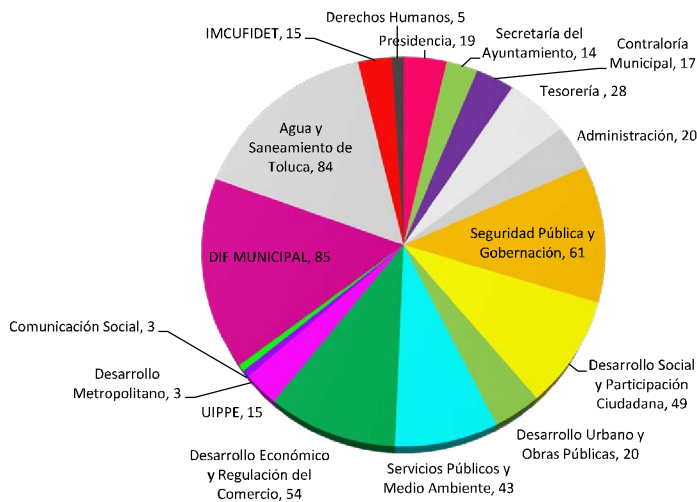
Clasificación de los indicadores contenidos en el SIPPE por tipo y dimensión



Clasificación de los indicadores contenidos en el SIPPE por su procedencia



Clasificación de los indicadores contenidos en el SIPPE por área



Reflexiones finales

Por todo lo descrito anteriormente, es pertinente referir las siguientes reflexiones finales que resaltan la importancia y el rol fundamental que tiene y que tendrá el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación en las administraciones públicas municipales.

- Es imperante profesionalizar y normar los procesos de planeación estratégica ante las debilidades que se presentan en los procedimientos integrales, específicamente en el tema de la evaluación, ya que es común la generación de información poco confiable. La capacitación institucional es y será de gran valía para entender el proceso integral de planeación estratégica, para estos fines, es indispensable contar con personal con perfiles de puesto adecuados y con conocimiento de la visión de los titulares de las dependencias ejecutoras.

- Será necesario también que las administraciones públicas generen instrumentos de planeación sólidos. Solo de esta manera, las estrategias implementadas no derivarán en la corrección de fallas, aunque es precisamente el tema de la evaluación y medición las que permitirán la detección de cambios y reconducciones oportunos.

- La publicación de manuales de organización y procedimientos, son documentos que dan certeza y guía a los procesos de planeación, programación y evaluación.

- La construcción e implementación de indicadores estratégicos y de gestión, sin duda serán indispensables para la presupuestación basada en resultados. Su automatización ayudará a la simplificación del proceso integral. No obstante, la sistematización tendrá que basarse bajo la necesidad de regularizar el proceso integral de programación anual municipal y su seguimiento, mediante la implementación de mecanismos tendientes a dar cumplimiento a la normatividad principalmente en la transición a la Gestión Basada en Resultados. De igual manera, este tipo de instrumentos, en el caso de Toluca, ha permitido reducir tiempos en la integración de los productos de la programación y evaluación, teniendo como plataforma la integración de una base construida conforme a requerimientos señalados en la norma, así como ha consentido incorporar en una sola base de datos la información de la administración, brindando confiabilidad y certidumbre a los procesos de programación y evaluación.

- La construcción del sistema por sí mismo sólo garantiza su operatividad, si se cuenta con una base programática presupuestal y una organización congruente con el catálogo de los programas y proyectos que maneja el Ayuntamiento, con la identificación clara de los objetivos, estrategias y líneas de acción a alcanzar, y con los recursos necesarios para su cumplimiento.

- En todo proceso programático presupuestal la base para una buena evaluación, seguimiento, control y medición de resultados, es el manejo de un sistema contable homologado a los instrumentos programáticos, así como la existencia de un plan y programa adecuadamente encausados y la construcción de instrumentos de medición verdaderamente aplicables (indicadores).

- Para la evaluación de los resultados de los programas y proyectos con base en indicadores se requiere además de la identificación de las funciones propias de las dependencias evaluadas, el manejo de una base estadística confiable, actualizada y con conducción de parámetros que arrojen resultados de lo que queremos medir, así como un seguimiento a los medios de verificación.

- Para evaluar la evolución a mediano y largo plazo de los programas a alcanzar, los municipios deberán prestar suma atención a la construcción y aplicación de indicadores de diagnóstico con su respectivo seguimiento histórico, mismos que deben ser contenido en el Plan de Desarrollo Municipal y con aplicación periódica para determinar el desempeño real de la administración.

Referencias

- Censo 2010. Resultados preliminares.*
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Estado de México, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Estado de México, Código Financiero del Estado de México y Municipios.
Gaceta de gobierno del Estado de México, número 67, 2 de octubre del 2009.
Gaceta del Gobierno número 90 del 12 de noviembre de 2010.
“Guía metodológica para la evaluación 2010”, en *Gaceta del Gobierno*, número 67 del 2 de octubre de 2009.
Gaceta de gobierno del Estado de México, número 41 del 1 de marzo del 2010.
“SEGEMUN Indicadores”, en *Gaceta de Gobierno* de 5 de octubre de 2011.
“SIPPE”, en *Gaceta de Gobierno* de 5 de octubre de 2011.
Manual para el ejercicio fiscal del 2010.
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Lineamientos de la Evaluación Programática 2011.*
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Sistema Integral de Evaluación de Metas Municipales para el Ejercicio Fiscal del 2011.*
“Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2009-2012”, en *Gaceta Municipal*, el día 23 de mayo de 2011.
Plan de Desarrollo estatal 2011.
Presupuesto Basado en Resultados Municipales 2010.
Presupuesto por Programas, 2011.
Programa “Agenda Desde lo Local”, 1 de abril del 2011.
Programa Operativo Anual 2010.
UIPPE, *Manual del Proceso de Evaluación.*



Opacidad y transparencia en la Administración Pública del Estado de México

Alfredo Carlos Victoria Marín

Doctor en Administración Pública por la UNAM.
alfredo.victoria@unam.mx

Resumen

El trabajo que le toca emprender a la administración pública contemporánea, construir un diálogo entre distintas voces, corrientes de pensamiento y actores públicos, sean gubernamentales y sociales para renovar instituciones, procesos y mecanismos eficaces, eficientes, transparentes, de gobierno.

El Estado de México ocupa el último lugar del Índice Nacional sobre Percepciones de la Corrupción de Transparencia Mexicana, lo cual constituye un reto para que las instituciones públicas sean reformadas con miras al restablecimiento de la confianza y credibilidad ciudadanas.

Palabras Clave

Transparencia, Administración Pública en el Estado de México, kakistocracia, opacocracia, boletas electorales, acceso a la información

Abstract

The work that the contemporary public administration must undertake is to build a dialogue between different voices, currents of thought and public actors, whether they are governmental or social to renew institutions, processes and mechanisms of Government which are effective, efficient, transparent.

The Mexico State occupies the last place in the National Index about corruption perceptions of Transparencia Mexicana, which is a challenge for the public institutions to be reformed with a view to the restoration of confidence and credibility of the citizens.

Keywords:

Openness, Public Administration on Mexican State, kakistocracy, opacocracy, ballots papers, information access.

Introducción

Hace tres lustros, Immanuel Wallerstein (1996: 97) convocaba a un diálogo multidisciplinario, multicultural de las ciencias sociales, y al desarrollo del multilingüismo. No se equivocó.

Las ciencias sociales —decía— deberían emprender un proceso de apertura muy amplio hacia la investigación y la enseñanza de todas las culturas (sus ciudades, sus pueblos) en la búsqueda de un universalismo pluralista renovado, ampliado y significativo.

Ese precisamente es el trabajo que le toca emprender a la administración pública contemporánea, construir un diálogo entre distintas voces, corrientes de pensamiento y actores públicos, sean gubernamentales y sociales para renovar instituciones, procesos y mecanismos eficaces, eficientes, transparentes, de gobierno.

La transparencia de los actos de gobierno es un aspecto que busca modificar los usos y prácticas de las clases gobernantes, tan acostumbradas en el pasado reciente a ocultar las decisiones políticas y económicas. La transición a gobiernos más transparentes suele estar condicionada por la cultura política imperante, por la voluntad de instrumentar acciones de transparencia y rendición de cuentas, por el grado de coercibilidad de la ley, la participación ciudadana y los conflictos sociales.

La transparencia como sinónimo de publicidad, no es compatible con la opacidad, ni con el secreto. El derecho de acceso a la información es una conquista de la sociedad, cuya materialización irá avanzando en función del perfeccionamiento de la ley y de las instituciones que tutelan ese derecho.

La sociedad debe apropiarse de sus derechos y hacer valer las reglas que lo posibilitan, a saber, las solicitudes de información y la presentación en tiempo y forma de los recursos de revisión. Este derecho no es una concesión graciosa del poder, por lo que su transformación en política pública permanente debería ser la principal divisa y activo de la sociedad y del gobierno. Es un binomio inseparable, pero en medio están los partidos políticos, los cuales siguen sin ser sujetos obligados, por lo que su condición de sujetos indirectos, no es motivo ni argumento suficiente para que no publiciten el destino de los fondos públicos que reciben de los contribuyentes.

Aspectos cualitativos de la transparencia

Así como existe una métrica de la transparencia también debería haber una métrica para medir la opacidad gubernamental. Si México ha retrocedido en el Índice de Percepción sobre la Corrupción de Transparencia Internacional en la primera década del siglo XXI, a una velocidad significativa, por paradójico que esto suene, se debe a fenómenos explicables y medibles. Como bien se sabe, los partidos políticos y los sindicatos no están incluidos en la lista de sujetos obligados a someterse bajo la jurisdicción de las leyes de transparencia, ya que los propios legisladores tanto federales como locales, han construido un andamiaje legal que ha soslayado la incorporación de entes que también administran y son responsables del manejo de fondos y recursos públicos.

Queda claro que difícilmente los legisladores, por la circularidad que tienen al pasar de un espacio público a otro, harían modificaciones legales, toda vez que sus carreras políticas muchas veces dependen, primero, del acceso a los cargos burocráticos que detentan en los partidos y sindicatos, para después acceder a la postulación. Tal vez por eso hay resistencias para la incorporación de la reelección, ya que esta figura haría más responsables a los miembros de la clase política ante la ciudadanía, ya que la reelección al estar vinculada con la revocación de mandato, el sentido de la responsabilidad pública adquiere un compromiso social.

Entre las acciones más representativas en contra de la transparencia están las reformas al artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*, realizadas en diciembre de 2008, que permiten calificar como información “reservada” las averiguaciones previas concluidas (*El Universal*, 2010). De los 336 sujetos obligados a nivel federal, la Procuraduría General de la República ha optado por no responder a las resoluciones del IFAI, sobre todo en materia de Averiguaciones Previas concluidas (*El Universal*, 2008).

De una muestra de 90 países, México se ubicó en el lugar 59 en el año 2000, pero en 2009 descendió al lugar 89 de un total de 180 países, obteniendo la misma calificación de hace 9 años. En 2011, la calificación obtenida que fue de 3.0 coloca a México como uno de los países con pocos niveles de confianza de su población hacia sus autoridades, ya que ocupó el lugar 100 de 182 países. Esta es una posición inferior a la obtenida hace 10 años (ver Cuadro 1).

CUADRO 1
Índice de Percepción de la Corrupción 2000-2011
sobre México de la Organización
Transparencia Internacional (TI)

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011
Lugar/ Países	59/90	51/91	58/102	64/133	64/145	65/159	70/163	72/180	89/180	98/178	100/182
Calif.	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.6	3.3	3.1	3.0

FUENTE: Para el periodo 2000-2003: véase www.sfp.gob.mx/indices/doctos/inf_basica_indices_web.doc. Para 2004 en adelante, véase el sitio *web* de Transparencia Mexicana: www.transparenciamexicana.org.mx

Según el estudio Métrica de la Transparencia (2010:54), el 48% de las leyes de transparencia que existen en las entidades federativas no definen en forma clara cómo, cuándo y bajo qué criterios se considerará una información como “reservada o confidencial”. En este sentido,

aún existe una confusión importante entre la información reservada y la información confidencial, así como las reglas que deben aplicarse a cada uno de estos tipos de información. Así, por ejemplo, con frecuencia los secretos comerciales, industriales, profesionales o los derechos de propiedad intelectual se consideran como información reservada y no como información confidencial, como corresponde. Por otro lado, sólo en el 48% de las leyes los secretos bancario, comercial, industrial o profesional se encuentran protegidos.

La opacidad pública y privada

Los sistemas políticos y económicos no pueden permitirse que convivan formas kakistocráticas de gobierno con formas opacitráticas (Victoria: 2010) u opacidocráticas, ya ello va en contra de todo principio democrático y republicano. Los antiguos griegos y romanos si bien poco pudieron haber teorizado sobre la ausencia de información para cada asamblea realizada en la polis, se daban cuenta de que la práctica del secreto para derrocar a emperadores o al César, era muy útil, fácil y socorrida, de ahí que difícilmente repararían en dar explicaciones a los demás.

El propio desarrollo del capitalismo en los países de Europa del Norte y en los nacientes Estados Unidos de América a finales del siglo XVIII, abriría

la necesidad de la información pública, toda vez que el espíritu del capitalismo protestante y la ética que le acompañaba, no admitía la separación de los negocios con los asuntos del Estado, en aras de expandir la dominación comercial sobre territorios ultramarinos y continentales. Por ejemplo, John Locke a finales del siglo XVII (1989: 93) dejó claro que el supremo poder está representado en el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo “será visiblemente subordinado de éste y ante él responsable”, lo cual justificó el arribo de la burguesía al Parlamento.

Michelangelo Bovero (2002:144) advirtió detener la degeneración de cualquier régimen político, dados los riesgos latentes de “ver reunidos en un solo régimen no los caracteres eminentes de las mejores constituciones, sino los más deplorables de las peores; no las virtudes de las formas de gobierno rectas, sino los vicios de sus correspondientes formas corruptas”.

Si nuestra democracia es defectuosa y no hay posibilidad de que los servidores públicos aprendan a servir a la población con eficacia, eficiencia y honradez, la sociedad está sin ninguna defensa frente a los abusos del poder absoluto, de sus arrogancias y excesos. ¿Cómo exigirles a las autoridades locales, estatales y federales que atiendan la problemática de la pobreza urbana con políticas sociales financiadas con sus propios recursos, si aún prevalecen déficits en la provisión de servicios públicos que retroalimentan el círculo vicioso de la exclusión social y la marginación?

La calidad de la democracia que hoy se vive en México de acuerdo con el Latinobarómetro (2011), es de baja o nula intensidad, ya que el 23% de los encuestados en México, señaló que la democracia funciona mejor con relación al resto de países de América Latina, lo cual dista mucho de satisfacer los requerimientos básicos de su ejercicio, ya que solamente es evaluada en cuanto al reparto y control del poder público por parte de las élites, más que a la capacidad de entregar bienes y servicios con cobertura universal.

Todo proceso de consolidación democrática entraña irremediabilmente la transformación de los viejos equilibrios políticos e institucionales por nuevas reglas del juego democrático. Pero eso no ocurre ni ocurrirá en los poderes públicos y en los tres niveles de gobierno hasta en tanto no se establezcan efectivos y reales mecanismos para controlar y vigilar el ejercicio del gobierno desde órganos ciudadanizados y organización vecinal y barrial.

Bovero (2002:144) teme con demasiada razón al establecimiento de la “pésima república”, la cual está opuesta a la “óptima república” de Polibio, ya que sostiene que la primera es peor que cualquiera de los regímenes corruptos simples, dado que reuniría en sí las perversiones de todos. Dice Bovero “sería el peor gobierno en la medida en la que es el “gobierno de los peores”.

de las distintas especies, recogidas y combinadas juntas casi como fueran ingredientes, no de una receta sanadora, sino de una fórmula venenosa: de un maleficio. Si quisiéramos darle un nombre, propondría llamarlo kakistocracia: precisamente lo contrario de la aristocracia entendida en el sentido y noble de “gobierno de los mejores”.”

Entendiendo la opacidad electoral

A propósito de la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de impedir que las boletas electorales de la elección presidencial de 2006 pudieran ser revisadas por el Director de la revista *Proceso*, es menester dejar claro que las boletas electorales son documentos públicos y que la decisión de la Corte contraviene los principios de máxima publicidad establecidos en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La no publicitación de las boletas electorales forma parte de lo que denominamos como tendencias o manifestaciones de la opacidad en México. (Victoria: 2008; Victoria: 2010)

En el caso de comicios cerrados en el Estado de México para las elecciones de ayuntamientos, diputados locales y de gobernador, la solicitud de que la ciudadanía pueda acceder a ellas, bajo ciertos mecanismos técnicos, debería garantizarse por el Órgano electoral estatal, ya que lo ocurrido en los comicios presidenciales de 2006 debiera servir de base para anticipar conflictos políticos con potenciales efectos sobre la gobernabilidad estatal.

Las boletas electorales son el medio material con el cual se ejerce el voto; sirven para elegir y legitimar la representación popular. En este sentido, son los vehículos tradicionales con los cuales los candidatos de los partidos arriban a los cargos públicos.

Cierto que existen mecanismos de democracia indirecta, pero no es materia de este trabajo.

Las boletas electorales son financiadas con fondos públicos, ya que se destina un porcentaje del presupuesto de los organismos electorales para su impresión, y presupuesto es aprobado por la Legislatura. Las boletas electorales son por tanto documentos públicos, toda vez que están bajo la responsabilidad de los funcionarios electorales, los cuales son ciudadanos investidos de autoridad el día de las elecciones, ya que son los encargados de salvaguardar el orden en las casillas; y son quienes pueden solicitar la intervención de la fuerza pública si lo consideran necesario.

La sustracción o mal uso de las boletas electorales sería motivo de responsabilidad penal, la cual sería sancionada por las instancias jurisdiccionales (rama judicial del gobierno). Las boletas electorales como documentos públicos han sido objeto de recuento en varias elecciones locales como en Colima en 2003 o Tabasco en 1999, como parte de las investigaciones y del desahogo de pruebas del proceso electoral para la renovación de la gubernatura, por parte de las autoridades jurisdiccionales.

Las boletas electorales son documentos públicos, ya que cualquier ciudadano sin necesidad de acreditar interés legal alguno, podrá solicitar las boletas electorales para verificar el resultado que aparece en las actas de escrutinio y los cómputos distritales. En este sentido, las autoridades electorales podrán hacer uso de los medios electrónicos (escanear en formato PDF las boletas o garantizar su acceso mediante consulta directa, firmando una carta responsiva de que hará un uso adecuado) para poner a disposición del ciudadano, el sentido del voto que se registró en la boleta electoral.

Es un contrasentido jurídico lo asentado en la Tesis Número LXI/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que una vez que ha concluido el proceso electoral es dable la destrucción de las boletas electorales, toda vez que la Ley dispone que hasta que se expida la constancia de mayoría por parte de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es cuando el proceso electoral fenece:

Aquí la tesis de la SCJN:

TESIS Núm. LXI/2008 (PLENO) BOLETAS ELECTORALES. LA NORMA GENERAL QUE ORDENA SU DESTRUCCIÓN UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCESO RELATIVO, ES DE NATURALEZA MATERIALMENTE ELECTORAL.

El artículo 254, segundo párrafo, parte final, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, vigente hasta el 14 de enero de 2008, al establecer que concluido el proceso electoral, se procederá a la destrucción de los sobres que contengan las boletas sobrantes inutilizadas y las boletas de los votos válidos y los votos nulos de la elección, tiene naturaleza materialmente electoral. Ello es así, pues regula una cuestión propia del proceso electoral, como es el destino final de las boletas en que consta el voto popular y que constituyen la base del resultado de la elección. Por tanto, el juicio de garantías promovido en su contra es improcedente conforme a los artículos 41, 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 73, fracciones VII y XVIII, de la Ley de Amparo, aun cuando en la demanda sólo se alegue la violación del derecho fundamental a la información contenido en el artículo 6o.

constitucional, ya que la naturaleza electoral de la norma no puede ser diferente o variar según lo argumentado en los conceptos de violación.

Amparo en revisión 1043/2007.- Quejoso: Rafael Rodríguez Castañeda.- 11 de marzo de 2008. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer MacGregor Poisot". (SIC) (Semana Judicial de la Federación: 2008: 6)

Visto lo anterior, queda claro que puede conculcarse el derecho de acceso a la información a través de tesis jurisprudenciales cuando está en riesgo la continuidad del régimen político. Así las cosas, la transparencia de los actos jurídicos son legales pero sin ser válidos y socialmente aceptables. Al respecto dice Peschard (2010) que

los intentos de revertir los avances en transparencia tanto por la vía de los hechos, como por la de reformas legales son reacciones que derivan de una largamente concebida tradición de cultura de la opacidad que veía la información pública como patrimonio del funcionario que la elaboraba o la resguardaba.

En este caso añadiríamos que es patrimonio de los ministros, quienes son los encargados de velar por la sanción y la constitucionalidad de las leyes.

La SCJN ya se pronunció de manera tajante al establecer que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral, y que en este caso la improcedencia deriva del artículo 99 constitucional, conforme al cual las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —en los asuntos de su competencia— son definitivas e inatacables las mismas.

Sin duda, la Tesis Número LX/2008 del Pleno es el último clavo en el ataúd en la legitimización de la opacidad electoral:

TESIS Núm. LX/2008 (PLENO) AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS. De la interpretación de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como de los artículos 41, 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contienen, por un lado, el sistema integral de justicia en materia electoral, que permite impugnar leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad, así como los actos o resoluciones en materia electoral ante el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por el otro, el juicio de amparo como una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos frente a los actos de autoridad o las leyes, se concluye que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, ni mucho menos de lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos, pues en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de actos o resoluciones. Se exceptúan de lo anterior las resoluciones pronunciadas por el mencionado tribunal en los asuntos de su competencia, contra las cuales el juicio de amparo siempre es improcedente, independientemente del contenido material de dichas resoluciones, aun cuando no verse estrictamente sobre materia electoral, ya que en este caso la improcedencia deriva del artículo 99 constitucional, conforme al cual las resoluciones dictadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia son definitivas e inatacables.

Amparo en revisión 1043/2007.- Quejoso: Rafael Rodríguez Castañeda.- 11 de marzo de 2008. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

EL CIUDADANO LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, _____ C E R T I F I C A: _____.

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en su sesión privada de quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número LX/2008, la tesis aislada que antecede _____. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.” (SIC). (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta: 2008 p. 5).

Otros aspectos de la opacidad administrativa del Poder Judicial, refieren a los propios mecanismos de selección de jueces y magistrados, los cuales se mantienen en la secrecía, lo cual impide conocer las trayectorias de los profesionales que imparten justicia.

El caso del Poder Judicial asombra en otro sentido, dado que una de las consecuencias de su recientemente ganada autonomía relativa respecto del Poder

Ejecutivo, por lo menos en el plano federal, es que los titulares de este poder —ministros, magistrados y jueces— se otorgan a sí mismos salarios increíblemente altos y bonos de desempeño que superan incluso a los que se otorgan los altos cuadros del Poder Ejecutivo. Por lo demás, el control interno que el Poder Judicial ejerce sobre sus propios miembros se caracteriza, como es del dominio público, por ser más bien opaco (Olvera: 2009: 43).

Tendencias opacitráticas u opacidocráticas en el Estado de México

Se corre el riesgo de que en los gobiernos locales exista lo que denominamos “transparencia de pantalla”, es decir donde existan sujetos obligados por la ley, así como comités de información pero que deliberadamente clasifiquen como reservada o confidencial aquella información pública de oficio o que se publiquen fragmentos de información en los portales de internet de los gobiernos. Lo anterior no va ayudar a fortalecer el estado actual de la fiscalidad y la fiscalización, ni mucho menos posibilitará que las autoridades estatales y los municipios del Estado de México y de cualquier parte del país, reciban un voto de confianza en lo relacionado con la entrega de mayores facultades y potestades tributarias. La corrupción debe enfrentarse con la participación ciudadana y la aplicación lisa y llana de los instrumentos legales que castiguen a los servidores públicos por no ser transparentes y honestos.

El marco legal local está diseñado para validar zonas de opacidad en lo referente al manejo de los recursos públicos por parte de los niveles estatales y municipales de gobierno. Y eso es un contrasentido político-administrativo, ya que la legislación en la materia ha sido utilizada como instrumento ideológico por las clases gobernantes, empleando salidas y argucias legaloides.

Por ejemplo, el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México contraviene el principio de máxima publicidad, establecido tanto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de México.

El artículo 11 de la ley de transparencia del Estado de México consigna lo siguiente: “Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones”.

La antinomia encontrada en el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y lo establecido en la fracción I el artículo 6 de la Constitución Federal, es violatoria de garantías individuales, ya que establece:

Artículo 6. [...] I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Por si fuera poco, el artículo 11 referido contradice al artículo 3 de la Ley de Transparencia, el cual expresa que

la información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficios de los solicitantes.

Es preciso señalar que el artículo 11 viola en forma supletoria lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde está consagrado el derecho de petición de los ciudadanos, ya que establece que “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en *breve término* al peticionario” (las cursivas y el subrayado son nuestros). En este caso, los ciudadanos tienen el derecho de solicitar el amparo ante la justicia federal frente a la negativa de entrega de información, una vez que haya sido sustanciado el recurso de revisión por parte del pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México.

Debido a que los ayuntamientos suelen esquivar el mandato constitucional que los obliga a publicitar el catálogo de información que establecen los artículos 12 al 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios, esto ocurre debido a que el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios no confiere al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facultades para aplicar sanciones a los sujetos obligados y sujetos habilitados en caso de incumplimiento.

La propia estructura presidencialista local, podría prestigiarse en la medida que cambiaran los incentivos para el ejercicio transparente de los recursos federales y estatales, ya que podría reformarse la Ley de Coordinación Fiscal para asignar mayores transferencias a los ayuntamientos y gobiernos

estatales que cumplan con las disposiciones locales en materia de transparencia, siempre y cuando atendieran la exigencia de publicar trimestralmente la información financiera, tal como lo dispone el artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2009.

En aras de hacer más responsables a los servidores públicos, debiera permitirse la relección de las autoridades locales, siempre y cuando existiera la figura de la revocación de mandato, como antídoto que posibilite que se sancionen conductas que atenten contra la honestidad, eficacia, eficiencia y transparencia de los recursos públicos.

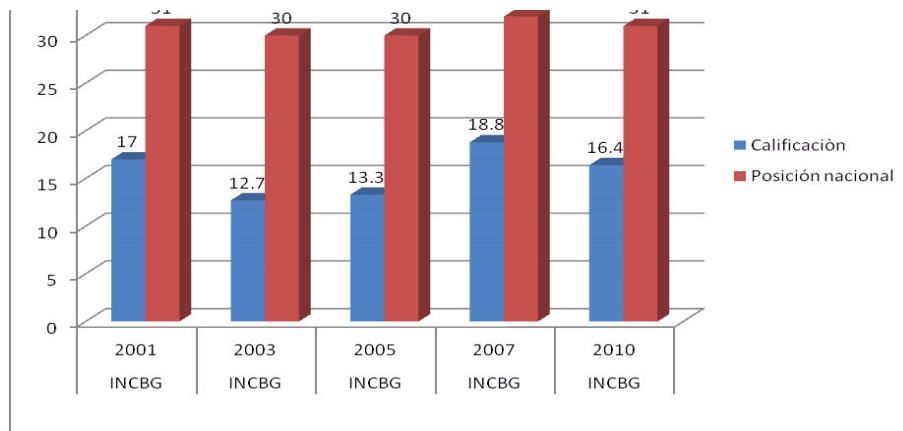
Para el caso de los gobiernos locales del Estado de México, la consolidación de estructuras formales de gobierno o formas de gobernanza democrática que posibiliten que los gobernantes sean responsables ante los órganos de transparencia y control institucional, son fundamentales para evitar la captura del gobierno por parte de las clases gobernantes. La construcción de agendas locales que pongan un acento especial en la consolidación de la gobernabilidad y en contra de la degeneración del gobierno, sigue siendo una asignatura pendiente.

Si esto ocurre, la administración pública local estaría en la ruta correcta de la modernización con rendición de cuentas. Pero también es cierto, que en el corto y largo plazo, la democracia electoral no puede sobrevivir sin las garantías de la democracia liberal y más aún, sin los mecanismos jurídicos que eleven como principio constitucional la rendición de cuentas. Norberto Bobbio (2004a), el jurista y politólogo italiano, decía en un texto titulado *Liberalismo y democracia*, que era posible conciliar las libertades civiles y políticas de los individuos con la construcción de una agenda social por parte del Estado.

El Estado de México se encuentra en el último lugar del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) elaborado por Transparencia Mexicana. Sin duda, esto es síntoma de que se está dentro de un semáforo en rojo, del cual no se avizora que se salga de esta zona. Desde 2001 hasta 2010, el INCBG ha arrojado en su evaluación un estancamiento de la posición del Estado de México, ya que ha oscilado entre el lugar 31, 30, 32 y 31 (Gráfica 1).

Por esta situación comprometedora, las instituciones del Estado de México tendrían que ser reformadas, ya que la población no siente la presencia de una democracia de calidad, a pesar de que durante 2000-2009 se registraron en la entidad procesos de alternancia electoral a nivel legislativo y municipal y conformación de órganos electorales ciudadanizados y creación de organismos públicos autónomos.

GRÁFICA 1
Índice nacional de Corrupción y Buen Gobierno:
Estado de México 2000-2011 (INCBG)



FUENTE: Transparencia Mexicana. Página web: www.transparenciamexicana.org.mx

A lo largo de este tiempo, se ha insistido en que la Administración Pública trabaje y aplique códigos de ética (Victoria: 2008:33) que posibiliten revertir los grados de opacidad que resultan en diversos ámbitos de gobierno inadmisibles dada la pluralidad política que impera en el Estado de México. Ambientes gubernamentales evaluados y señalados permanentemente como muy permeados por la corrupción, abren la puerta a procesos de degeneración del gobierno, independientemente si se vive bajo un régimen federal o unitario.

A decir de uno de los comisionados del Instituto de Información del Estado de México (INFOEM), el Poder Legislativo del Estado niega o clasifica la información considerada como pública toda vez que no entrega la información relativa a recursos públicos, como remuneraciones, facturas de vehículos, el manejo del Programa de Apoyo a la Comunidad (PAC) a través del cual gestionan apoyos para la ciudadanía, toda vez que el contrasentido político estriba en que este poder público “es el hacedor y el creador de la reforma constitucional, de la reforma legislativa” (*El Sol de Toluca*, 2010).

En otras entidades federativas, las involuciones forman parte del imaginario político. Diversos especialistas en la materia dan cuenta que el 30 de junio de 2009 se aprobó una reforma a la Ley de Transparencia de Campeche.



En ella se establece que los entes públicos pueden impugnar las resoluciones que emita la Comisión de Transparencia del estado ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad. “Esto es contrario a lo que ha sido reconocido por expertos y organismos internacionales como mejores prácticas de transparencia” (*El Universal*, 2010).

Es claro que no basta con arreglos instituciones que doten de autonomía constitucional a los Institutos o Comisiones de Transparencia (*El Universal*, 2008), ya que el andamiaje institucional que se ha construido en diversas entidades federativas está muy alejado de los anhelos de la sociedad. Ha habido experiencias donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que declarar la inconstitucionalidad de reformas legales realizadas por la Legislatura de Querétaro que fusionaba el organismo estatal de transparencia con el de Derechos Humanos, lo cual es un mensaje positivo a favor de las instituciones garantes del derecho de acceso a la información de las entidades federativas. Además, habría que considerar que:

Una política que se limita a normar la entrega de información no incrementa la utilidad social ni produce ningún valor agregado a los fines públicos; una política de transparencia “cosmética” que solamente busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información es, por definición, frívola; que una política de transparencia que no logra cambiar las rutinas es burocrática; y finalmente, una política de transparencia que no asume el valor estratégico de la información es inútil (Merino: 2008: 243).

No hacerlo, debilita al Estado frente a los poderes financieros y eclesiásticos —quienes por su naturaleza tienen un desprecio al Estado de Derecho cuando están en riesgo sus intereses—; por eso, las clases gobernantes independientemente, del signo ideológico que defiendan, tienen una tarea doble: prestigiar la función pública mediante el respeto a la legalidad y la devolución del carácter público al gobierno y al Estado. Al dejar intactas las formas kálistocráticas y opacocráticas de gobierno, están vaciándose de contenido los fundamentos políticos y éticos de la forma de gobierno republicana. Fortalecer y defender el interés público tal parece que no implica tema de prioridad de la clase política. No hace mucho el politólogo Lorenzo Meyer al referirse a la clase política mexicana, la definió de una forma precisa en estos términos:

La clase política actual (en México) es de extracción social relativamente alta, educada en instituciones particulares nacionales y extranjeras, su apoyo funda-

mental son las élites económica y religiosa y su fórmula política le dice poco a la mayoría. En esas condiciones trata de dirigir a una sociedad muy desigual, donde la pobreza ha ganado terreno como resultado de una economía sin dinamismo y donde la corrupción y la inseguridad brotan por todos lados (Meyer: 2010).

Los comités de información de cada una de las unidades y dependencias administrativas del sector público del Estado de México, están conformados por tres servidores públicos, destacando la ausencia de los ciudadanos, quienes son ellos los propios beneficiarios de la ley de la materia.

En este sentido, cabría esperar en el futuro que derivado de la presión social, el legislador haga las reformas necesarias para que la transparencia y el acceso a la información pública tomen más en cuenta a los ciudadanos como vigilantes del actuar de los comités de información.

Presentar una solicitud de información presupuestal y hacendaria ante las autoridades encargadas de realizar la fiscalización de los recursos públicos municipales como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, OSFEM, no necesariamente ha garantizado el acceso a la información. Un ejercicio de solicitud de información relacionada con las carátulas del presupuesto de ingresos y egresos 1997 y 1998 de 58 municipios del Estado de México, derivó en la interposición de un recurso de revisión, cuyo resultado fue la respuesta negativa del Consejo de Información de la LVI Legislatura del Estado de México.

El 24 de julio de 2008 entraron en vigor diversas reformas que el legislador hizo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la cual dio al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México el carácter de organismo público autónomo, lo que cual se le otorgaron facultades para sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los tres poderes, organismos autónomos como el IEEM y ayuntamientos.

Los argumentos esgrimidos por el diputado ponente que defendió la negativa de entrega de la información solicitada (Recurso respondido en el año 2008), se sustentaron en los artículos 11 de la Ley de Transparencia, 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, donde estos últimos señalan que los servidores públicos del OSFEM deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que se rindan los informes de resultados, así como la información que proporcionen las entidades

fiscalizables al OSFEM, “sólo será utilizada para el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley”. Sin embargo, dado que la información solicitada correspondió al periodo 1997-1998, ya habrían transcurrido los tiempos formales de la fiscalización de los recursos aludidos.

Desde el punto de vista de las tesis garantistas, el derecho de acceso a la información forma parte de los derechos fundamentales, ya que como dice (Ferrajoli: 1995: 908) “a diferencia de los derechos patrimoniales —del derecho de propiedad a los derechos de crédito— los derechos fundamentales no son negociables y corresponden a ‘todos’ y en igual medida, en tanto que condiciones de la identidad de cada uno como persona y/o como ciudadano”, por lo que una negativa de acceso a la información de un ciudadano, es una negativa que recibe la sociedad en su conjunto.

Los legisladores miembros del Consejo de Información que avalaron la negativa reconocen que el artículo 11 de la Ley de Transparencia “señala una limitación al acceso de la información pública, consistente en que los Sujetos Obligados sólo deberán proporcionar información que ellos mismos generen en ejercicio de sus atribuciones”. Por ende, se invitó “al recurrente a presentar su requerimiento ante los H. H. Ayuntamientos que en el ejercicio de sus atribuciones generaron la información en cuestión”. En la realidad se está confirmando que cada institución dependiendo de sus funciones requeriría leyes de transparencia a la carta. Lo cual advierte demasiadas contradicciones que están legalizadas.

La propuesta de política hacendaria estribaría que la transparencia se convierta en una política pública, la cual es sumamente necesaria para erradicar espacios de opacidad en la administración pública estatal y municipal.

- En este sentido, se recomienda reformar los artículos 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, para que pueda publicitarse la información pública de oficio considerada en las leyes locales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando la naturaleza de las tareas de fiscalización de los recursos públicos.

Es fundamental fortalecer las tareas de fiscalización y transparentar el destino final de los recursos públicos ejercidos por los niveles de gobierno local. Aun cuando la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México no prevé casos en donde los funcionarios estatales y municipales que no entregaron información pública se les pueda sancionar, es fundamental que se coloquen a la vista las bases de datos solicitadas. La evaluación del desempeño hacendario no puede realizarse si no hay insumos de información que

permitan determinar las trayectorias de los pasivos de los gobiernos municipales. Derivado de una solicitud de acceso a la información al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, se le requirió información relacionada con los montos de los adeudos de los municipios del Estado de México con la Comisión de Agua del Estado de México, ISSEMYN y Compañía de Luz y Fuerza del Centro durante el periodo 1995-2007.

La respuesta que proporcionó la Unidad de Información del OSFEM (Respuesta 2008) coloca a un poder público en la órbita de la opacidad más abierta. Ésta indicó que

[...] de los periodos de 2004 hacia atrás, la extinta Contaduría General de Glosa no identificaba a detalle la revisión al rubro de deuda, por lo que no es posible atender su petición respecto a los períodos de 1995 a 2004; en esa virtud, se le sugiere al peticionario, dirija su solicitud, al área de información pública correspondiente de los H.H. Ayuntamientos del Estado de México, o bien a las áreas correspondientes del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, Comisión de Agua del Estado de México y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

El hecho de que la instancia fiscalizadora local no haya cumplido con las funciones de control del gasto público municipal que tenía encomendadas, indica que no hay condiciones institucionales para evaluar el desempeño hacendario bajo parámetros de confiabilidad, eficacia, eficiencia y honradez. La rendición de cuentas no parece ser una divisa de las clases gobernantes locales. En estas condiciones no es posible construir una gobernanza democrática afianzada en valores como la responsabilidad y moralidad públicas. Bajo este escenario, las finanzas públicas locales del Estado de México durante el periodo 1995-2006 han estado ajenas al interés colectivo, dado que las autoridades de fiscalización reconocen no haber hecho sus tareas de seguimiento y registro de la deuda pública municipal.

Enrique Cabrero (2008:39) ha comentado que “también es frecuente observar casos en los que la revisión de las cuentas públicas municipales —responsabilidad que recae en los congresos estatales— se convierten en instrumentos de negociación y presión política por parte de legisladores”. Y no es lugar común esta afirmación para el caso del Estado de México. En los inicios de la LVI Legislatura, los diputados mexiquenses optaron por trastocar los principios de la división de poderes y anular los pesos y contrapesos que deben existir entre los mismos.

Para ejemplificar lo anterior, los legisladores mexiquenses se quitaron la facultad de “calificar” las cuentas públicas del Estado y Municipios (Decreto 2007), ya que la Legislatura como cuerpo político, abdicó como Poder Fiscalizador y en su caso, otorgó al Órgano Superior de Fiscalización, en su calidad de instancia técnica, la facultad de recibir, revisar y fiscalizar la información contable, presupuestal y patrimonial (*Gaceta de Gobierno del Estado de México*: 29/01/2007).

El hecho de que la Legislatura haya dejado de “calificar” la cuenta pública del Estado y Municipios, implica para el caso del primero, exonerar de cualquier responsabilidad administrativa y política al Gobernador y a sus miembros de su gabinete respecto a posibles y reales abusos y excesos derivados del manejo de la hacienda pública. En el caso de los segundos, las sanciones —inhabilitación, destitución, suspensión y amonestación— que se aplican a los servidores públicos municipales de elección, se pueden aplicar con criterios discrecionales, lo cual no necesariamente detendrá el clientelismo, el nepotismo, tráfico de influencias o el desvío de recursos dentro de la administración pública.

La negociación política que ejercen y practican los legisladores —favores y prebendas—, por un lado, les posibilita obtener recursos directos del gobierno estatal (*Gaceta de Gobierno del Estado de México*: 26/12/2007:177):

Según el artículo 17 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008, los 75 diputados de la Legislatura recibirán 187 millones 500 mil pesos del Programa de Apoyo a la Comunidad que les entrega el gobierno estatal, “para la atención de las demandas ciudadanas mediante la entrega de apoyos en materiales diversos”. Cada diputado recibe anualmente 2.5 millones de pesos. Por los tres años en el cargo recibe cada legislador 7.5 millones de pesos, en este sentido, el PAC establecido en el Presupuesto Estatal asciende a 187.5 millones de pesos por año, por lo que los diputados de la LVI recibirán en tres años 562.5 millones de pesos.

Ello sin que se genere la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de estos fondos, ya sea ante la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna del Poder Legislativo del Estado de México.

El actual andamiaje jurídico le impide al propio Poder Legislativo sancionar con objetividad e imparcialidad a los servidores públicos municipales de elección popular, debido a que la facultad de conocer y resolver las responsabilidades administrativas en que incurran los integrantes de los ayuntamientos de dicha entidad federativa y de la propia legislatura, le corresponde

a la Junta de Coordinación Política a través de los diputados presidente y secretario de la misma para que suscriban en su nombre las resoluciones de los procedimientos administrativos (Ley Orgánica del Estado de México).

Esto da lugar a que en determinados casos y circunstancias, los legisladores integrantes de la Junta de Coordinación Política puedan dejar sin efecto los proyectos de resoluciones que establecen sanciones para los miembros de los ayuntamientos afines a su filiación partidista y de la propia Legislatura, que hayan cometido en perjuicio de las finanzas municipales y estatales, daño patrimonial o desviación de recursos públicos.

Propuesta de política hacendaria en materia de fiscalización

La propuesta de política hacendaria municipal en materia de fiscalización tendría que:

- Construir bases de datos relacionadas con el ingreso, gasto, deuda pública y patrimonio, para que puedan servir como insumos de información para la medición del desempeño presupuestal local, propios de una democracia funcional y responsable.
- Reconstruir el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que la clase política sea responsable de sus actos que cometen por abuso del servicio público.
- En este sentido, es fundamental que el Poder Legislativo en su carácter de fiscalizador y sancionador de los actos del Poder Ejecutivo, debe recuperar sus facultades políticas y restablecer la vigencia de los principios como la separación de poderes y de los pesos y contrapesos.
- Erradicar el clientelismo político por parte de los diputados de la Legislatura, lo cual impide que se fiscalice con prontitud, objetividad y eficacia la cuenta pública del gobierno estatal y de los ayuntamientos.
- Fortalecer la autonomía de los órganos de control interno para que puedan sancionar los abusos que cometen los propios legisladores y servidores públicos municipales de elección popular.

En términos generales, la clase gobernante, como la ha denominado Gaetano Mosca (2004:91), al monopolizar el poder y disfrutar de las ventajas que van unidas a él, elabora leyes y disposiciones legales que les permiten conservar sus privilegios y acumular riqueza.



En el Estado de México, la presión política que ejercen los legisladores y presidentes municipales sobre los órganos de control y fiscalización, muestra la debilidad de las instituciones públicas para afianzar la gobernanza democrática.

Bajo estas condiciones, la administración pública se ha convertido en rehén de los grandes intereses y de los medios de influencia de los grupos de poder, ya que ni en sentido estricto alcanzan el *status* de clase política. Así las cosas, las finanzas públicas municipales están movidas por el empirismo, la confabulación política y el oportunismo político.

Conclusiones

¿Cómo derrotar a la opacidocracia?

Difícil pregunta que amerita varias respuestas. En primer lugar, los principios de máxima publicidad, de rendición de cuentas y el valor de la transparencia tienen que estar funcionando a través de reglas que faciliten a cualquier ciudadano conocer los indicadores de desempeño de la administración pública. La política de transparencia como política pública tiene que posibilitar el arribo de un sistema de gobierno mediante la discusión, donde el común denominador es el debate y la mutua persuasión (Majone: 2000:35).

La democracia debiera garantizar que el gobierno de la mayoría garantice las condiciones mínimas de publicidad de los asuntos de gobierno.

El ejercicio del poder político y económico, deviene muchas veces en acciones encaminadas a no transparentar las decisiones y acciones, por lo que las élites gubernamentales y empresariales tienden a legitimar e institucionalizar la opacidocracia como forma de gobierno.

La des-documentación está siendo empleada con mayor fuerza en los ámbitos públicos y privados, dado que no existen los mecanismos ni controles que observen estas acciones desde el punto de vista de la sociedad.

Siempre las formas impuras de gobierno, como la kakistocracia, la tiranía y la autocracia, tienden a la degeneración de la forma de gobierno y del Estado, por lo que la opacidocracia, entendida como el gobierno de los opacos, se ha instalado en nuestras sociedades, como parte de procesos y tendencias ominosas socialmente inaceptables.

La semi parlamentarización de la vida política podría servir como un antídoto para enfrentar ciertas tendencias opacidocráticas, aunque esto no significa una vacuna infalible para detener esta forma degenerativa del gobierno. En la medida en que la vida pública se democratice y en la medida en que la

ética de la responsabilidad pública sea puesta en práctica, la opacirracia dejará de existir. Como atinadamente dice Hans Kelsen (1989: 229):

La democracia, con su limitación de autoridad, implica también un relajamiento de la disciplina, ya que donde no existe en principio ningún dominio absoluto, tampoco existe el absoluto dominio de la mayoría. El gobierno de la mayoría se distingue de cualquier otro tipo de gobierno en que no sólo presupone conceptualmente una oposición —puesto que debe existir una minoría—, sino en que la democracia desarrolla instituciones por las que se garantiza un potencial mínimo de existencia y funcionamiento a grupos religiosos, nacionales y económicos, aunque sólo una minoría pertenezca a ellos, y precisamente porque se trata sólo de grupos minoritarios.... Democracia —se ha dicho con todo acierto— es discusión.

Los procesos de discusión y de deliberación son mecanismos puntuales para rechazar toda forma de gobierno opacirrático. Toca a la sociedad denunciarlo. La opacidad resta posibilidades al gobierno prestigiar la política frente a la sociedad. Una sociedad que padece altos niveles de corrupción no es una sociedad sana. Las instituciones públicas tienen que hacer un nuevo pacto con la sociedad, ya que es fundamental crear órganos de control y evaluación, pero con altos grados de autonomía y credibilidad ciudadana.

El Estado de México ocupa el último lugar del Índice Nacional sobre Percepciones de la Corrupción de Transparencia Mexicana, lo cual constituye un reto para que las instituciones públicas sean reformadas con miras al restablecimiento de la confianza y credibilidad ciudadanas.

En este sentido, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México requiere una actualización de forma y fondo, para que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México se le faculte para aplicar sanciones, sin menoscabo de sus atribuciones originalmente conferidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Hay que recordar que el sistema de responsabilidades administrativas fue creado en un contexto donde la Legislatura prevalecía por un solo partido y donde el Titular del Poder Ejecutivo, como hasta ahora, ejerce un poder muy personalizado, lo cual no permite distinguir y apreciar el sentir de la sociedad en materia de control, fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. En este sentido, las reformas son fundamentales para darle viabilidad al ejercicio de gobierno y lograr que la sociedad (la clase gobernada) se vea representada cabalmente por sus representantes populares (la clase gobernante).

Fuentes

- Bobbio, Norberto, 2004a, *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto, 2004b, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Bovero, Michelangelo, 2002, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta.
- Cabrero, Enrique, 2008, “La trampa del federalismo fiscal”, en *Nexos*, noviembre, pp. 39-40.
- Contestación a la solicitud de información 00178/2008 de fecha 27 de agosto de 2008 con número de oficio: OSFEM/UAJ/SPH/24/2008.*
- El Sol de Toluca*, 2010, “Creó Poder Legislativo la ley de Transparencia y no la cumple”, 12 de julio.
- El Universal*, 2010, “Vuelve opacidad a gobiernos”, alertan, México D. F., 27 de septiembre.
- El Universal*, 2008, “Fallan siete estados en materia de transparencia: IFAI”, México, D. F., 24 de septiembre
- Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2007, Decreto Número 30 publicado el 29 de enero del 2007, con el que se reforma la fracción XXXII del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2007, Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2008, publicado el 26 de diciembre de 2007.
- Ferrajoli, Luigi, 1995, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Editorial Trotta.
- Kelsen, Hans, 1989, “Forma de estado y visión del mundo”, en Oscar Coorreas (compilador), *El otro Kelsen*, México, UNAM.
- Latinobarómetro 2011, “La democracia en América Latina 2008”. <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Consulta: 05/03/2012.
- Estado de México, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, fracción X del artículo 62.
- Locke, John, 1989, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa.
- Merino, Mauricio, 2008, “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI.
- Meyer, Lorenzo, 2010, “La minoría se minoriza”, *Reforma*, 2 de septiembre.
- Mosca, Gaetano, 2004, *La clase política*, México, FCE.
- Olvera Rivera, Alberto J., 2009, *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública (Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, no. 2).

Peschard, Jacqueline, 2010, “La transparencia y sus dilemas”, *El Universal*, 26 de septiembre.

Recurso de revisión contestado el 13 de junio de 2008. RR/001/2008, expediente: UIPL/SI079/2008.

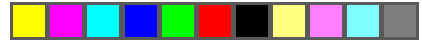
Tesis Aislada Núm. LXI/2008 (PLENO), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 6.

Tesis Aislada, Núm. LX/2008 (PLENO) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 5.

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

Victoria Marín, Alfredo Carlos, 2010, “Opacirracia, forma degenerativa de gobierno (El caso de los gobiernos locales de México)”, en *Rc et Ratio*, Revista de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, año I, núm. 2, enero-junio de 2010, pp. 13-26.

Wallernstein, Immanuel (coordinador) (1996), *Abrir las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales/UNAM.





Institucionalismo e instituciones educativas

Jaime Espejel Mena

Drocto en Administración Pública,
Profesor de la UAEM

José Joaquín Monroy Castrejón

Politólogo, Profesor de la UAEM

Misael Flores Vega

Politólogo y filósofo, Profesor de la UAEM

Resumen

En el presente escrito se revisa el papel que juegan las Instituciones de Educación Superior públicas frente a las exigencias de legitimar su función social para la cual fueron creadas, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, el cual concibe a las instituciones y organizaciones como producto de una serie de condicionantes socio-históricas.

Palabras Clave

Instituciones, nuevo institucionalismo sociológico, educación superior, evaluación.

Abstract

On the present text, it is reviewed the role which is played by the Public Higher Education institutions facing the demand to legitimize their social function for which they were created, from the perspective of the sociological new institutionalism, which conceives the institutions and organizations as product of a series of socio historical conditions.

Keywords

Institutions, new sociological institutionalism, higher education, evaluation.

Planteamiento introductorio

¿Cómo pensar la educación superior en el México de hoy? La respuesta tendrá que remitirnos a considerar el estudio de las Instituciones de Educación Superior (IES) como un fenómeno ambiguo, complejo y delicado. Ambiguo porque permite generar una explicación de diversos enfoques de estudio, ya que admite el poder actuar como objeto de estudio y ejercer una función organizadora de la educación formal; complejo por la cantidad, diversidad de factores, actores y funciones que las conforman y delicado por las fuerzas que las atraviesan, por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad.

Nuestro supuesto es que las estructuras formales de las IES públicas están desasociadas de las exigencias de la globalización o del mercado, solo responden a los reclamos de legitimidad a través de su eficiencia técnica, evaluación o acreditación, lo cual supone un alejamiento de la función para la cual fueron creadas.

El nuevo institucionalismo sociológico sugiere que las IES públicas son organizaciones anárquicas o sistemas flojamente acoplados. Son organizaciones *sui generis*, que no pueden ser revisadas como el equivalente de las organizaciones del mercado. El fuerte impacto de la privatización o comercialización de la educación, deja en un estado de indefensión al isomorfismo institucional, como posible vía para disminuir la tensión institucional. La revisión se conforma desde la teoría del nuevo institucionalismo sociológico, la cual supone que la educación es un proceso con información incompleta, ésta se encuentra distribuida asimétricamente entre los agentes participantes. Estas características dan lugar a patrones de participación social que no han contribuido a mejorar el entendimiento y la coordinación de decisiones entre los agentes educativos.

El desarrollo del presente documento se integra en ocho apartados: 1. planteamiento introductorio, 2. nuevo institucionalismo sociológico, 3. la educación superior en el institucionalismo sociológico, 4. las instituciones de educación superior en México, 5. la evaluación en las instituciones de educación superior, 6. los sistemas de educación superior y la evaluación, 7. comentarios finales y 8. referencias bibliográficas.

Nuevo institucionalismo sociológico

El nuevo institucionalismo sociológico surgió como parte de la teoría organizacional a mediados de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos (Hall; Taylor, 1999; Powell; Dimaggio, 1991; March; Olsen, 1997) comenzaron a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social, que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad, asociada con formas modernas de organización y democracia, respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura. Se revisaron las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma adoptada por diversas organizaciones, basadas en el sentido de racionalidad y de estructuras rígidas institucionales.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se enfocó en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían *a priori* eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas. Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se rebelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.

De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales. Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado y de las burocracias, entre otras, generalmente se construyen a partir de las percepciones culturales de las sociedades; por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores. Son tres los rasgos distintivos de esta escuela (Powell; Dimaggio, 1991).

1. El primero es que tiende a definir a las instituciones, incluyendo no solamente las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología y los patrones morales que proporcionan los significados de los

códigos que orientan la acción humana. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura, ambas son complementarias. Ello supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras, así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones.

En este sentido, se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento (March; Olsen, 1997, p. 78).

2. La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles, llegando, de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca; roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias. Así, la dimensión normativa tiene impacto institucional y a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al dar pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en un contexto específico. Las instituciones no sólo afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos ¿como lo afirman los institucionalistas de la elección racional?, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales y de las imágenes generadas por el rol social (Hall; Taylor, 1999).

Por eso los institucionalistas sociológicos (Peters, 2003) señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales que refuerzan la actividad que han adoptado.

3. El tercer rasgo se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí se insiste en que todo individuo, al enfrentar una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella con base

en su experiencia organizacional. Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas; ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción. Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. Por eso recurrentemente se plantea un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas y no mediante actos puramente individuales.

El institucionalismo sociológico le da un lugar central al asunto de la legitimidad o convivencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, pues impone prácticas públicas en organizaciones sociales, mediante el consenso y la legitimidad, ya que derivan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficiencia y acentuada legitimidad.

Para los miembros de esta escuela, las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretende maximizar beneficios colectivos.

La aportación de la escuela del institucionalismo sociológico se basa en analizar los ambientes organizacionales. Esta corriente ha fortalecido la percepción de que la acción política involucra la administración de la incertidumbre, considerando con ello que en las instituciones por más que existan arreglos formales e informales para decidir el curso de una empresa, no significa que desaparezcan eventualidades, quizá muchas de ellas, de carácter político. De ahí la importancia de los flujos de información para las relaciones de poder entre los actores, ya que arrojan luz sobre las dimensiones institucionales y simbólicas del fenómeno educativo.

La educación superior en el institucionalismo sociológico

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por su énfasis en la trascendencia de los procesos cognoscitivos de los individuos. El comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimientos de organizaciones e individuos. Las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso histórico, de fenómenos culturales y constituyen el marco de referencia con el que los agentes interpretan y explican el mundo que los rodea. De ahí que la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. El nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con cierto éxito las prácticas institucionales; por el contrario, esta escuela concibe a organizaciones e individuos como actores relativamente pasivos, mismos que son capaces de adaptarse de manera eficaz a cambios en el contexto organizacional, aunque con poca capacidad para influir en éste.

Si es verdad que el nuevo institucionalismo sociológico concibe al cambio institucional como respuesta de la interacción entre organización y medio ambiente, también es cierto que para esa escuela el cambio es un proceso evolutivo pausado, ya que se parte del supuesto de que un medio ambiente organizacional se va transformando con cierta lentitud. Bajo esas condiciones, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores que nadie puede pronosticar ni controlar.

El nuevo institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores racionales y concibe a las organizaciones como construcciones culturales, concentrando su argumentación en los procesos de adaptación y promoción de las Instituciones de Educación Superior y sus contextos organizacionales.

Los conocimientos, en un mundo moderno, están circunscritos en una organización llamada escuela. La especialización de los saberes adquiridos se dibujan en la organización denominada universidad, dichas organizaciones son a su vez moldeadas u ordenadas por una serie de saberes, pensamientos o autores. Esta interacción, va conformando históricamente una serie de rasgos, los cuales explican a la identidad de las IES.

Desde la óptica del nuevo institucionalismo sociológico, las zonas de certidumbre e incertidumbre, entre los agentes inteligentes y las subunidades de las organizaciones, explican los rasgos de las organizaciones, por ello la universidad es colocada como una organización con la mezcla de zonas silenciosas y zonas conocidas, es decir, la ausencia organizacional da cuenta de la

tensión institucional. Este binomio de enunciados nos permite distinguir a las instituciones formales de las informales, a las rígidas de las flexibles, a los sistemas rígidamente acoplados de los sistemas flojamente acoplados.

La universidad es un claro ejemplo de la evolución sociohistórica de las organizaciones, toda vez que una organización adquiere valor histórico y ésta es reconocida por los integrantes de cierta comunidad: la organización adquiere un *valor institucional*. Los valores, las actitudes y las normas son moldeadas por la institución, no obstante, requieren cubrir un valor instituyente: el reconocimiento de la sociedad (Ibarra, 2009).

Huelga decir que el contexto en el cual surge la argumentación del nuevo institucionalismo sociológico sobre la educación, es un escenario constante, en una época en la cual las organizaciones educativas de nivel superior, se mantenían alejadas de los avatares del mercado. En un contexto estable, la universidad es producto de procedimientos organizacionales socialmente racionalizados, su legitimidad se alcanza cuando se mantiene un desempeño eficiente frente a la sociedad. Los valores, las normas y principios conocidos y reconocidos por el grupo rutinizan el comportamiento y se disminuyen las brechas de las acciones individuales. El isomorfismo institucional, disminuye los costos de información y transacción, por la ausencia de desacoplamientos en las prácticas educativas. El resultado de una educación estable y homogénea, es asociado a la generalización de ciertas formas institucionales que suponen prácticas y resultados estandarizados, es decir, las expectativas que suponen una educación superior, no varían con los resultados obtenidos.

Los estudios sobre las organizaciones, en los años cincuenta (Merrill, 1982), dan cuenta de la importancia de la cultura, los valores, los símbolos y las rutinas para la condición de las organizaciones estables. Chester Barnard (1982) estableció la importancia de la institucionalización para explicar las formas que adquieren las organizaciones, a través del rol que desempeña la autoridad y la naturaleza del mando. La institucionalización de la educación es la concatenación o agrupamiento de las categorías profesor-alumno-estudiante-programa educativo-temario e Institución de Educación Superior (IES). Ahora recientemente habrá que incorporar competencias, habilidades y actitudes.

Si las expectativas sobre los resultados de la educación eran homogéneas ¿en qué momento se alteró el valor de las expectativas de los consumidores, dando pauta al incremento de las matrículas en áreas relacionadas con la actividad empresarial? Sin duda alguna, una posible respuesta apunta a que los alumnos querían una educación profesional, cercana al creciente valor del mercado. Una segunda idea sugeriría que los cambios en la educación, son el resultado de transformaciones institucionales y organizacionales de las IES.



En el primer caso, en el de acercarse al valor que genera el mercado sobre la educación, las IES públicas funcionan como instancia formadora de mano de obra calificada. En el segundo caso, en el de los cambios de la educación, a través de las transformaciones institucionales y organizacionales, las IES funcionan como instituciones sociales para el progreso y el bienestar, sintetizando las aspiraciones de la sociedad.

Las Instituciones de Educación Superior en México

Es de carácter imperativo dimensionar que en las últimas tres décadas, la educación superior en México ha modificado sus patrones de conducta dentro de un contexto sistémico, ello implica que en el Sistema de Educación Superior durante esta época ha experimentado alteraciones que afectaron la dinámica de cada una de las instituciones que lo integran; algunas se ajustaron al complejo de nuevas reglas, otras en cambio, tuvieron que reformar sus estructuras y otras más encontraron una fase de inestabilidad, ello implicó que dichas organizaciones de carácter institucional ejercieran nuevos pactos o arreglos que significaron la ruptura con nuevos modelos de relaciones que habían dado continuidad.

Actualmente las universidades desarrollan sus estrategias de adaptación al proceso (o cambio institucional) acordes a las exigencias nacionales, exigencias que entran en el círculo de la modernización, a través de otra de las instituciones modernas: el mercado (Ibarra, 2003).

De manera histórica, la educación encuentra justificación en el concepto de cambio institucional; descansa en una multiplicidad de disciplinas y enfoques, en donde cada cual resalta factores y dimensiones. En nuestro país durante la década de los cincuenta se experimentó una paulatina consolidación estructural y organizacional de la educación superior; de 1950 a 1970 tuvo lugar una etapa de crecimiento moderado dominada por la presencia de importantes instituciones y entidades de educación superior como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 1969, por iniciativa de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se creó la Coordinadora Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). En 1971 la Secretaría de Educación Pública dio origen a organismos especializados análogos, lo que condujo a que en 1976 se firmara un convenio entre la Dirección de Planeación de la SEP y la ANUIES, donde se establecen los lineamientos generales

para captar y procesar la información pertinente; para ello, se aprobaron formularios requeridos para obtener datos institucionales (Cazés, 2004).

La vinculación entre las instituciones de educación superior con el sector social y productivo ha ayudado a captar con mayor nitidez las necesidades reales de la sociedad a la que sirven y así ofrecer soluciones a los problemas específicos de los diferentes sectores y programas para el desarrollo económico y social de su entorno. Recordemos que desde mediados de los noventa, las universidades públicas e institutos tecnológicos dependientes de la SEP, y algunas instituciones de educación superior particulares han desplegado una gran actividad en la vinculación con el sector productivo.

A finales de 1980 se instalaron una serie de comisiones integradas por funcionarios del gobierno federal, rectores o directores del sistema de educación superior. Como resultado de esta estrategia surgió la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). A partir de entonces se han desarrollado tres tipos de evaluación:

- a) La autoevaluación a cargo de las universidades.
- b) La evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).
- c) La evaluación del sistema y subsistemas a cargo de las subsecretarías de la SEP y ANUIES (Díaz, 2005).

La evaluación en las Instituciones de Educación Superior

La constitución de un sistema de aseguramiento de la calidad y acreditación en México inició en los noventa; existen actualmente sistemas de evaluación de calidad del posgrado (programa de posgrados de excelencia de CONACYT), de evaluación de la productividad académica (Sistema Nacional de Investigadores, Carrera docente), de evaluación de conocimientos de alumnos (exámenes aplicados por el Centro Nacional de Evaluación), evaluación de programas y carreras de licenciatura y posgrado (Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior) y evaluación de los proyectos de desarrollo institucional (Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMES) (Secretaría de Educación Pública, 2003).

El sistema de acreditación, por su parte, está operado esencialmente por comités de acreditación, particularmente activos en las profesiones reguladas. El de más relieve y antigüedad es el Consejo de Acreditación de la Enseñanza en Ingeniería (CACEI), creado en 1994. Son 27 los Organismos Acreditadores

(COPAES), algunos de ellos son: el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, la Asociación de Instituciones de Enseñanza de la Arquitectura de la República Mexicana A.C., el Consejo Nacional de Acreditación de Informática y Computación, la Asociación Mexicana de Miembros de Facultades y Escuela de Nutrición, la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Derecho e Instituciones de Investigaciones Jurídicas, la Comisión Nacional de Reglamentación de la Enfermería, el subcomité de acreditación del COMPI de Farmacia, el Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, el Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Contaduría y Administración, el Consejo de certificación del Contador Público, la Comisión Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina, el Comité Normativo Nacional de Medicina General, el Consejo Nacional de Educación Odontológica y La Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales A.C.

Los comités de acreditación están generalmente integrados por representantes de asociaciones profesionales y por miembros de las universidades. A escala nacional, la acreditación ha servido para regular la oferta de carreras, sobre todo en el sector de las universidades públicas autónomas, y a definir contenidos básicos de formación. En México, de hecho se ha practicado la acreditación especializada, más que institucional (Muñoz, 2006).

La expansión cuantitativa de la educación superior durante las décadas de los sesenta y setenta, no se acompañó de reformas de fondo para la educación superior y su modelo académico. Por el contrario, el crecimiento se manifestó bajo modalidades tradicionales y no fue acompañado de la calidad deseable. Asimismo, la expansión no regulada aunada a la crisis de los ochenta que se expresó como una ausencia de identidad, de confianza y de finanzas, llevaron a instaurar en las instituciones de educación superior, condiciones poco propicias para la innovación permanente.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, el país apuntó paulatinamente hacia cambios espectaculares en materia económica a partir de su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que suscitó la adopción de fórmulas neoliberales que fueron repercutiendo en el ámbito político y social.

En los noventa, la inserción del país en la comunidad internacional fue una realidad en los mercados internacionales mediante el ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y más tarde a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las repercusiones de estos cambios indudablemente impactaron todos los ámbitos de la vida nacional. En consecuencia, las instituciones de educación superior han ido apuntando, desde entonces, hacia una nueva redefinición en relación

con la sociedad y con las autoridades educativas en el ámbito federal y estatal (Muñoz, 2006).

En el plano político, el país ha vivido una ampliación de su vida democrática: forma parte esencial del momento de alternancia política que el país está experimentando. Las novedades en dicho ámbito han consolidado importantes logros, como lo ha sido la alternancia de gobiernos en el ámbito estatal y federal; así como el fortalecimiento de los partidos y asociaciones políticas. En lo social, también se han experimentado cambios fundamentales, como lo es el caso de las formas de asociación que se restringían a las agrupaciones gremiales y sectoriales. Hoy en día existen múltiples iniciativas de organización de la sociedad civil.

Los sistemas de educación superior y la evaluación

En México, la educación superior comprende los estudios posteriores a los de la educación media superior, y ésta se imparte en instituciones públicas y particulares y tiene como finalidad la formación de personas en los niveles técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. Las actividades de las IES varían según el tipo y misión de cada una.

El sistema de educación superior (SES) está integrado por más de 1,892 instituciones con distintos perfiles y misiones. El sistema público comprende el 45% y el particular el 55% (ANUIES, 2000).

La ANUIES clasifica al Sistema de Educación Superior en seis subsistemas:

a) Universidades Públicas, mismas que tienen funciones de docencia, investigación y extensión de la cultura y servicios. Se encuentra representado por las universidades federales y estatales, y se limitan a 45 instituciones.

b) Universidades Tecnológicas, las cuales son organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales. Están presentes en los niveles federal, estatal y municipal. Fueron creadas a partir de 1991, y sus programas de estudios duran dos años. En estas instituciones se forman profesionales asociados. Hoy en día se cuenta con 61 universidades tecnológicas en 26 entidades, las cuales atienden a poco más de 400 mil estudiantes de la matrícula en educación superior.

c) Universidades Particulares: existen 976 organismos, sin incluir a las escuelas normales. Se clasifican, según su nombre oficial en cuatro conjuntos:



1. Universidades, 306; 2. Institutos, 256; 3. Centros, 239; 4. Escuelas, 88 (Educación Superior Pública, 2012).

La institucionalización de las IES a través de su evaluación ha estado presente desde hace mucho tiempo; sin embargo, en las últimas dos décadas se ha perfeccionado. La realidad social, política, económica y cultural de México exige que las IES mejoren en sus márgenes de calidad como algo prioritario e inherente al desarrollo de las mismas toda vez que puedan insertarse con pertinencia en la estructura social.

Los procesos de evaluación-acreditación no garantizan que se logre la participación y el compromiso de todos los sectores y estratos de cada una de las instituciones de educación superior en el intento de mejorar la calidad de sus funciones. Dichos procesos sólo permiten identificar los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascendencia que logra cada programa educativo, a la vez permite informar directamente a los implicados de las instituciones de educación superior y a los distintos sectores de la sociedad.

Comentarios finales

Los derroteros del Estado mexicano dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno, el régimen administrativo y el sistema educativo con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar el marco legal o la reforma de las organizaciones públicas, ni el cambio político ¿como expresión de la alternancia política estable y duradera? ni la denominada reforma del Estado en México, sino se requiere que éstos se constituyan como agentes para garantizar el desarrollo y ofrezca certidumbre a las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables, sino porque en países de débil institucionalidad un pacto político (o nuevo arreglo institucional) es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

El papel de la educación en la formación profesional ya no sólo se centra en el desarrollo de ciertas habilidades especializadas, sino en la capacidad de resolver problemas imprevistos que se presenten en la práctica laboral, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, promover el desarrollo cultural y la conservación del medio ambiente.

La teoría neoinstitucionalista supone que la educación es un proceso caracterizado por información incompleta, esta se encuentra distribuida asimé-

tricamente entre los agentes participantes. Estas características dan lugar a patrones de participación social que no han contribuido a mejorar el entendimiento y la coordinación de decisiones entre los agentes educativos.

Es ampliamente aceptado que la falta de información ha dificultado y, en algunos casos, obstruido la evaluación de la educación por parte de las autoridades, pero también ha inhibido o creado resistencias para que otros agentes educativos, destacadamente las asociaciones de profesores, acepten la evaluación como un insumo relevante de la planeación educativa.

En resumen, la educación entendida como un sistema organizacional depende en todo momento de la voluntad que de ella emanen los arreglos institucionales, es decir, del resultado de acuerdos entre actores políticos (Estado y mercado). Ahora, si bien la educación mantiene coherencia organizacional a través de su estructura, es menester entender a la educación como una institución que depende de sí y que vigile sus intereses de corte científico.

Mientras mayor control tenga la propia universidad sobre la educación, sus sistemas de evaluación o distribución de sus recursos, mayores serán las posibilidades para que la enseñanza sea eficaz. Y mientras mayor sea la participación de los directamente involucrados, mejores serán los incentivos para que la escuela mejore en su calidad. Se puede fomentar la autonomía, alentando a las instituciones de educación pública a que diversifiquen sus fuentes de ingresos y permitiéndoles mantener los ya existentes.

Fuentes

Almond, G., 1999, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*, México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

ANUIES, 2000, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.

Ayala E. J., 1996, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión a las teorías modernas del Estado*, México, Porrúa.

Ayala E. J., 1999, *Instituciones y Economía*, México, FCE.

Ayala E. J., 2003, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE.

Barnard, Ch. I., 1982, "La teoría de la autoridad", en *Clásicos en administración*, México, Limusa, México, Merrill, H. (ed).

Brunner, J. J., 2000, "Globalización y el futuro de la educación: tendencias,

desafíos, estrategias”, *Seminario sobre prospectiva de la educación en la región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, agosto.

Cazés, M. D.; Ibarra, C. E.; Porter, G. L. (coords.), 2004, *Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuro de su diversidad*, México, UNAM.

Díaz, B. A.; Mendoza, R. J., 2005, *Educación superior y programa nacional de educación, 2001-2006*, México, ANUIES.

Educación Superior Pública, disponible en línea, http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/educacion_superior_publica, 2012, consultado el 12 de junio del 2012.

Fresán, M., 2001, *Programas institucionales de tutoría. Una propuesta de la ANUIES para su organización y funcionamiento en las instituciones de educación superior*, México, ANUIES.

Goodin, R., 2003, *Teoría del diseño Institucional*, México, Gedisa.

Hall, P.; Taylor, R., “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en *La revista conmemorativa del Colegio*, “Enfoques contemporáneos en ciencia política”, Alarcón, V., y Zamitiz, H. (coords.), 1999, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Ibarra C. E., 2003, *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM.

Ibarra C. E., 2009, “Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: valoración y debates”, *Revista de la educación superior*, disponible en línea, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01852760200900010009&lng=es&nrm=iso>. Accedido el 16 enero de 2012.

Maddison, A., 1987, *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*, México, FCE.

March, J.; Olsen, J., 1997, *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.

Mayorga, R., 2001, *Los desafíos a la universidad latinoamericana en el siglo XX*, Madrid, OEI.

Merrill, H., 1971 (comp.), *Clásicos en administración*, Limusa, México.

Muñoz, V. M.; Marum, E. E.; Vargas, L. R., 2006, *Acreditación y certificación de la educación superior: experiencias, realidades y retos para las IES*, Universidad de Guadalajara, México.

North, D., 1995, *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Núñez E. G.; Sheremetov, L., 2000, *Ambiente computacional de enseñanza-aprendizaje cooperativo personalizado para la educación superior*, ANUIES, México.

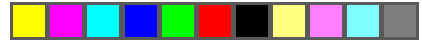
Olson, Mancur, 1971, *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México.

Peters, G., 2003, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona.

Powell, W. W.; Dimaggio, P. J., 1991 (comps.), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE, México.

Rinaudo, M. C.; Squillari, R., 2001, *El aprendizaje en las aulas universitarias*, Irice, Argentina.

Secretaría de Educación Pública, 2003, *Informe nacional sobre la Educación superior en México*, disponible en línea, http://www.anuies.mx/e_proyectos/pdf/01_Informe_Nacional_sobre_la_Educacion_Superior_en_Mexico.pdf, consultado el 11 de julio de 2012.



Estrategias Gobierno y Sociedad para la apropiación infantil de la tecnología. Cuatro posibles escenarios

Guillermo Gándara Fierro

Doctor en Economía, Maestro en Administración
Director de la Maestría en Prospectiva Estratégica,
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP),
Tecnológico de Monterrey, *campus* Monterrey, México,
guillermo.gandara@itesm.mx

Bertha Elisa Aguirre

Maestra en Prospectiva Estratégica,
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP),
Tecnológico de Monterrey, *campus* Monterrey, México.
lemlizie@gmail.com

Resumen

La brecha tecnológica es un problema en el cual existe corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, y por ende, resultará imposible buscar soluciones, si no se implementan estrategias encausadas por estos dos actores.

Aun cuando los niños tienen a su disposición distintos medios tecnológicos, el acceso a éstos no es por igual para todos. Si el nivel socioeconómico fuera considerado como único factor condicionante al acceso de la tecnología, siete de cada diez niños mexicanos estarían rezagados de la misma. Sin embargo, éste no es un factor único y además, tener acceso a la tecnología no necesariamente conlleva a su apropiación.

En este estudio prospectivo se determinan los factores condicionantes de mayor peso en la apro-

Abstract

The technology gap is a problem in which there is shared responsibility between the Government and the society, and therefore, will be impossible to find solutions, if strategies indicted by these two actors are not implemented.

Even though there are different technological media for children, the access to them is not the same for all. If the socio-economic level was considered as the only determinant factor to technology access, 7 of each 10 Mexican children would be behind it. However, this is not a single factor and in addition, having access to technology does not necessarily lead to misappropriation.

This prospective study determines the main conditioning factors for the infant appropriation of technology and major weaknesses in the techno-



piación infantil de la tecnología y las principales debilidades para México en la brecha tecnológica. El diseño de escenarios se hizo con base en dos ejes direccionadores: apoyo del gobierno y rol activo de la sociedad. Se plantean cuatro posibles escenarios para México y se proponen estrategias para acotar la brecha en la apropiación de la tecnología por parte de los niños mexicanos. Se concluye que una disminución de ésta conlleva una corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Palabras clave

Apropiación de la tecnología, escenarios, brecha tecnológica, prospectiva, estudios de futuros.

logy gap for Mexico. The design of scenarios was based on two directional axes: support of the Government and the active role of the society. Four possible scenarios for Mexico are shown and it proposes strategies to close the gap of technology appropriation in Mexican children, and concludes that a decrease in this gap is a shared responsibility between the Government and the society.

Keywords

Technology appropriation, scenarios, technology gap, Prospective, Future Studies.

Introducción

La tecnología juega un papel muy importante y podría decirse que es primordial en cualquier sociedad. Las herramientas con tecnología de punta son determinantes para el avance de los países en todos los aspectos y no sólo tienen impacto a nivel organizacional, sino también a nivel de sociedad, al influir en el comportamiento y hábito de los seres humanos (López y Luján, 2001).

En el pasado, los niños estaban expuestos en forma limitada a la manera de pensar de otros países y sobretodo a sus costumbres. Hoy, la tecnología convive incluso con los niños y su dependencia hacia la tecnología ha evolucionado a pasos agigantados (Sanmartín, 2001). Por ejemplo, ya no es extraño encontrar que un niño promedio de clase media o alta juegue o compita en línea con un niño de la misma edad que reside en otro país; ingrese a primaria considerando el teléfono celular como un útil escolar; tenga dos correos electrónicos y sea miembro del club de competencias del chat; cuente con un blog personal y actualice las fotografías tomadas el fin de semana por medio de su *smart phone*, *ipad*, *tablet*, etcétera.

Estos niños tienen una característica diferenciadora frente a los demás; ellos sí tienen acceso a medios tecnológicos. El acceso a estos medios no es por igual en todas las clases socioeconómicas, lo que genera un desequilibrio en la evolución de sus competencias y habilidades.

Según el II Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2005) y las encuestas de nivel socioeconómico realizadas por *Consulta Mitofsky* (2006), la tercera

parte de la población mexicana corresponde a niños menores de 14 años de edad, los cuales se encuentran en pleno proceso de desarrollo. El 67% de ellos pertenece a niveles socioeconómicos paupérrimos (D, D+ y E), lo que nos hace inferir que si todos los niños de clase alta se apropiaran de la tecnología, dos de cada tres niños estarían rezagados de la tecnología, representando así más de 21 millones de niños.

Cabe mencionar que el nivel socioeconómico no es el factor único para definir el grado de acceso a la tecnología. No necesariamente un niño de clase alta estará expuesto a la tecnología y dispuesto a convivir con ella; sin embargo, la lógica indica que los niños que viven con familias de bajos recursos, donde no se satisfacen sus necesidades básicas de supervivencia difícilmente convivirán con tecnología si ésta no es facilitada por otros actores. En este sentido, si no se implementan políticas públicas con este enfoque, una gran parte de los niños mexicanos podrían quedar rezagados de las ventajas que puede traer la tecnología a sus vidas.

Este artículo presenta un resumen de los resultados de una investigación que tiene por objetivo el identificar cuáles son los principales factores que condicionan la apropiación de la tecnología en niños mexicanos, con la finalidad de plantear posibles escenarios a futuro y proponer estrategias que apoyen en la reducción de la brecha tecnológica en el futuro, logrando así, que cada vez sean más los niños mexicanos apropiándose de la tecnología.

Marco de referencia

Echeverría hace referencia al término de apropiación de la tecnología describiendo una hipótesis adaptativa: “Buena parte de las acciones humanas básicas depende de una adaptación previa al entorno natural y al entorno social en el que nos movemos” (Echeverría, 1998). El autor indica también que para apropiarse de la tecnología hay que tener en cuenta los procesos de adaptación y aprendizaje necesarios para poder intervenir en el entorno del ser humano. Por otra parte, Sanmartín también hace referencia a que el poder ya no consiste tanto en controlar tecnológicamente la naturaleza, ahora el punto medular se enfoca en controlar la información producida tecnológicamente. Además, menciona que “comienza a percibirse una separación drástica entre los que se adaptan y los inadaptados al nuevo orden de las cosas. Se está dentro o fuera del nuevo sistema principalmente, aunque no exclusivamente, según se controle y maneje o no la información” (Sanmartín, 2001).

Por su parte, Sagástegui (2005) se aproxima al tema de estudio desarrollando un proyecto de la apropiación social de la tecnología, en el que afirma que las tecnologías de información y comunicación transformarán las prácticas sociales de la humanidad en el mediano plazo, por lo que la apropiación a ellas es útil. El autor interpreta los factores socioculturales que modelan la relación entre innovación técnica e innovación social, revisando así tres perspectivas sobre innovación tecnológica: el determinismo técnico; el enfoque socio-político de los usos y la tecnologización de la vida cotidiana.

Por otra parte, Alonso (2004) plantea el tema de la brecha digital y dentro de sus principales aportaciones, expone clasificaciones de estrategias para la apropiación digital, indicando que existen tres formas para que el individuo se adapte a la tecnología:

1. *Asimilación funcional*: la comunicación se reduce a la incorporación de la tecnología por parte del individuo.

2. *Incorporación racional*: se valoran ventajas y desventajas del medio tecnológico, siendo utilizado de manera racional, dado que es imprescindible las necesidades del individuo.

3. *Reapropiación personal*: transforma la tecnología y sus aplicaciones de acuerdo con los intereses y necesidades del individuo. Mientras que De Kerckhove hace énfasis en cómo la tecnología absorbe al usuario:

el deseo de acomodarse delante de una pantalla, parece empezar en una etapa temprana: los niños de edad preescolar tienden a abrazarse al aparato apretando sus narices contra la pantalla, como si quisieran sumergirse en la corriente de electrones (De Kerckhove, 1999).

Respecto a la brecha digital, Sáenz (2001) indica que la mayoría de los individuos mantienen una relación difícil y problemática con la infotecnología, detallando que son tres los factores que generan este distanciamiento:

- La infraestructura (brecha económica).
- La edad (brecha generacional).
- La cultura (brecha cultural).

El autor plantea que las brechas de infraestructura y generacional pueden reducirse más fácilmente que la cultural ya que difícilmente se logra cambiar la opinión de la sociedad.

Por otra parte, Castells presenta en una ponencia el tema de la divisoria

digital (sinónimo de lo que hemos llamado hasta ahora como brecha digital), en la que plantea que el Internet está creando un mundo dividido, entre los que tienen acceso y los que no. Explica cómo es que actualmente existe un desarrollo considerable de la conectividad; las tasas de crecimiento de Internet son cada vez más altas y quienes no tienen acceso como individuos, tienen debilidad en el mercado laboral y como territorios, pierden competitividad económica internacional. Cuando Castells introduce el concepto de división social, hace referencia, a que estudiantes y niños también pueden estar divididos dadas sus capacidades educativas y culturales de utilizar Internet. La información puede estar completamente codificada en Internet, pero no se trata de tener la información, sino la capacidad de buscarla, procesarla y transformarla en el conocimiento específico que se quiere tener. Asimismo, Castells expone que la capacidad de búsqueda, transformación y procesamiento de información es socialmente desigual y está ligada al origen social y familiar, al nivel cultural y al nivel de educación (Castells, 2001).

Cuadra (2003) expone que la brecha digital, ha llevado a subestimar la complejidad del análisis, indicando que en muchas ocasiones se estudia considerando solamente cuestiones económicas y culturales, dejando a un lado la serie de aspectos multidimensionales, que están involucrados en su existencia.

Asimismo, Castillo (1998) plantea la importancia de que los niños tengan acceso a la Internet (en el caso de este proyecto, el Internet es un medio tecnológico). El autor hace referencia a que el acceso a la información, cuesta dinero y requiere destrezas que generalmente son limitadas en sociedades económicamente débiles, generando así que el beneficio tecnológico lo adquieran solo algunos. Explica que el Internet brinda fortalezas para competir en el mundo futuro y que los niños que crecen en ambientes tecnológicos y se han adaptado a ellos, serán mucho más competitivos que aquellos que no tienen esta posibilidad.

Diseño de la investigación

El proceso metodológico seguido para cumplir con los objetivos de la investigación incluye la consulta de fuentes secundarias, la realización del método Delphi y sesiones *focus group*, y finalmente el diseño de escenarios y la propuesta de estrategias para alcanzar el escenario deseado.

El desarrollo de la metodología Delphi tuvo la participación de un grupo de 25 expertos en los temas de tecnología, psicología, educación y/o política.

Se reunieron las opiniones de dichos expertos a través de cuestionarios en inglés y español por Internet en una secuencia de dos rondas. La investigación con los expertos se centró en tres principales vertientes: desarrollo de niños y su convivencia con la tecnología, análisis de fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de la brecha tecnológica y posibles soluciones de la problemática.

El *focus group* se realizó con madres de familia que tienen o han tenido niños desarrollándose a través de medios electrónicos. Se busca una aplicación prospectiva por medio del desarrollo de una dinámica sobre proyecciones cualitativas al futuro y opiniones sobre las soluciones planteadas por los expertos.

La parte final del proyecto se enfoca en el desarrollo de escenarios futuros mediante la metodología de escenarios de Peter Schwartz (Schwartz, 1991). Aquí se establecen situaciones a través de los cuadrantes resultantes de la interacción de dos ejes bipolares referenciadores: apoyo del gobierno y rol activo de la sociedad. Seguida de la propuesta de estrategias para llegar al escenario deseado, el llamado escenario apuesta.

Así, al conjugar las fuentes de información y métodos prospectivos antes descritos se tiene una investigación integral, que partiendo del estudio y análisis de la situación actual del tema (fuentes secundarias y Delphi), plantea posibles soluciones a la problemática (Delphi), confirma la viabilidad de dichas soluciones por parte de la sociedad (*focus group*) y finalmente plasma escenarios posibles a suceder (Peter Schwartz), estableciendo el camino para llevar a cabo un evento u otro (propuesta de estrategias).

Resultados

Respecto al Análisis FODA de la brecha tecnológica en México se buscaron las fortalezas y oportunidades que México puede aprovechar, y las debilidades y amenazas que debe de detectar para anticiparse a cualquier situación. La Tabla 1 resume los resultados del análisis FODA, donde destaca que:

- La tecnología se incorpora cada vez más en el gobierno, hogares e iniciativa privada.
- De nada sirve esta incorporación tecnológica si el acceso no es por igual y si no existe capacitación en su uso.
- Es necesario aprovechar las oportunidades de la cultura mexicana/mundial y la cercanía con Estados Unidos.

- Es necesario que se tome a la tecnología como prioridad de gobierno y que se perciba como una inversión antes que un gasto.

TABLA 1
Principales resultados del análisis FODA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>La tecnología se incorpora cada vez más en el gobierno, hogares e iniciativa privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotación de computadoras. • TI a las escuelas. • ENCICLOMEDIA. • E-mexico. • Kioskos. • CCA 's. • Museos. • OLPC. • Cultura tecnológica. 	<p>De nada sirve esta incorporación tecnológica si el acceso no es por igual y si no existe capacitación en su uso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotación no equitativa. • Falta de capacitación. • Falta de interés y acceso. • ENCICLOMEDIA sin capacitación. • Falta de investigación y desarrollo. • Falta de apoyos económicos y fiscales. • Falta de participación privada. • Falta de cultura de uso de medios.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>Es necesario aprovechar las oportunidades de la cultura mexicana/mundial y la cercanía con Estados Unidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad. • Cercanía con EE.UU. • UNESCO y ONU. 	<p>Es necesario que se tome a la tecnología como prioridad de gobierno y que se perciba como una inversión, antes que un gasto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de gasto y no inversión. • Falta de inclusión en agenda de gobierno. • Falta de enfoque en desarrollo de tecnología.

En cuanto al desarrollo de los niños y su convivencia con la tecnología, se encontró que antes de estudiar los factores que condicionan que los niños se apropien de la tecnología, es importante considerar que un paso previo es el desarrollo de los niños, el cual depende en gran medida de la estimulación afectiva inicial (el amor brindado a los niños desde su nacimiento), junto con la buena alimentación y adecuada socialización en un ambiente sano. A pesar de que la tecnología se involucra más en la vida, su apropiación no está dada por hecho. Se obtuvo que los factores que más condicionan la apropiación de la tecnología en niños mexicanos son: el bienestar básico, economía familiar, influencia por uso y medio cultural.

Respecto a las debilidades de México en el tema de apropiación de la tecnología se detectaron diferentes áreas de oportunidad, siendo las más prioritarias de resolver: la disminución pobreza y mejora en la educación; la necesidad de mayores apoyos económicos y fiscales; la democratización de la tecnología; la capacitación en el uso del medio. Esto es, los niños mexicanos podrían apropiarse más fácilmente a tecnología si tuvieran cubiertas sus necesidades básicas y vivieran en una familia con poder adquisitivo suficiente, cuyas costumbres no contradigan el uso de la tecnología como una ventaja, sino por el contrario, motiven el uso de medios tecnológicos en el hogar. Pero la apropiación no se consigue solamente con la iniciativa de la sociedad; la solución debe de involucrar las áreas de oportunidad antes mencionadas para poder resolver la problemática de manera integral.

Por otra parte, los niños que sí se apropian de la tecnología lo hacen bajo diferentes formas, como se muestra en la Tabla 2. Un niño puede apropiarse a los medios tecnológicos bajo una o varias formas. De acuerdo con los resultados de la investigación, las formas de apropiación más comunes son: diversión, curiosidad natural, incorporación educacional, asimilación funcional, desarrollo cognitivo.

Estas formas sirvieron como apoyo para implementar acciones en torno a ellas, en la búsqueda de la apropiación tecnológica de niños mexicanos menores de 14 años de edad. Estos resultados hacen inferir que la brecha tecnológica es un problema en el cual existe corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, y por ende, resultará imposible buscar soluciones, si no se implementan estrategias encausadas por estos dos actores.

TABLA 2
Formas de apropiación de la tecnología

<i>Forma de apropiación</i>	<i>Descripción</i>
Asimilación funcional	Aquellos niños que reaccionan obedeciendo las indicaciones a seguir por medio de la tecnología.
Curiosidad natural	Niños con necesidad innata de dominar el entorno, jugar con él, experimentar sus propios inventos, por lo que aprenden rápidamente cómo utilizar la tecnología por el hecho de convivir con ella desde temprana edad.
Desarrollo cognitivo	Niños que se apropian de la tecnología debido a sus habilidades de pensamiento, conocimiento y desarrollo mental.
Desarrollo visomotriz	Niños que se apropian de la tecnología por sus habilidades visuales, de movimiento corporal y de desarrollo mental.

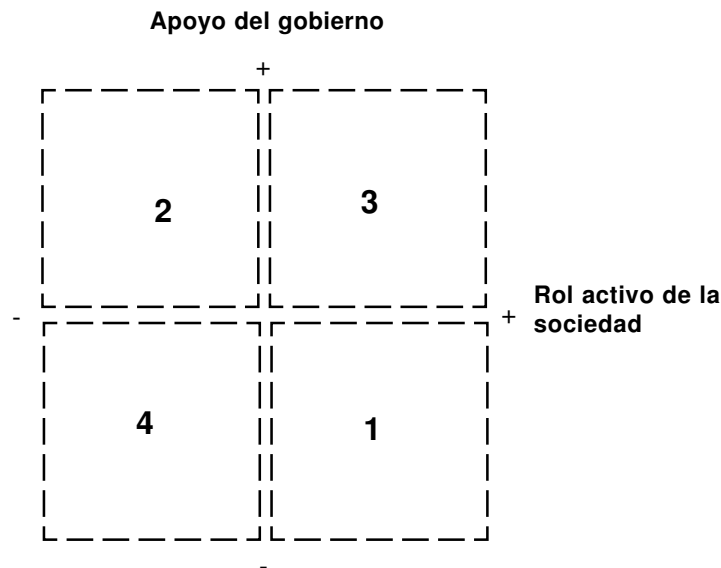
TABLA 2 (CONTINUACIÓN)
Formas de apropiación de la tecnología

<i>Forma de apropiación</i>	<i>Descripción</i>
Diversión	Los niños que utilizan los medios tecnológicos por diversión.
Emulación social	Grupo de niños de nivel socioeconómico bajo, que busca la tecnología por aspiración a las costumbres de los niños de nivel socioeconómico alto (aprendizaje vía medios de comunicación o por observación en lugares públicos).
Incorporación educacional	Niños que incorporan didácticamente la tecnología en su aprendizaje.
Incorporación racional	Grupo de niños que muestra una visión crítica de la tecnología; valora ventajas y desventajas, utilizándola racionalmente, ya que es imprescindible para sus necesidades.
Reapropiación personal	Quienes aprovechan el medio tecnológico para transformar sus aplicaciones de acuerdo a sus intereses, necesidades y visión personal.
Transferencia interpersonal	Los niños que se apropian de la tecnología imitando a las personas que los rodean.

Diseño de escenarios

Bajo la premisa que la reducción a la brecha tecnológica es un problema de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, se plantea el diseño de escenarios con base en dos ejes direccionadores: apoyo del gobierno y rol activo de la sociedad. El primero se refiere al nivel de apoyo del gobierno al tema de la apropiación de la tecnología en niños mexicanos, mientras que el segundo contempla el nivel de concientización de la sociedad y la iniciativa privada en la importancia de la apropiación de la tecnología en niños mexicanos. El cruce de ambos ejes bipolares permite establecer cuatro espacios en el plano cartesiano que dan origen a cuatro posibles escenarios, como se muestra en la Figura 1.

FIGURA 1
Diseño de Escenarios



Para representar estos escenarios y dotarlos de mayor creatividad, se usa la palabra *times* para nombrarlos, diseñando así cuatro opciones de periódicos para un día cotidiano en el futuro (véase Aguirre, 2007). Estos escenarios describen mediante noticias la situación que vive México respecto a la reducción de la brecha tecnológica en el futuro:

- **Escenario 1 “Our times”**: a pesar de que la sociedad está concientizada de las grandes ventajas que tienen los medios tecnológicos, el gobierno no le ve valor, por lo que no considera la apropiación de la tecnología en niños como una prioridad de gobierno.
- **Escenario 2 “Their times”**: representa un México en donde a pesar de que el gobierno incentiva el uso de los medios tecnológicos, la sociedad se muestra reacia ante la utilización de la tecnología.
- **Escenario 3 “Great times”**: representa la situación ideal bajo la cual se puede lograr reducir la brecha tecnológica y por ende aumentar la apropiación de la tecnología en los niños mexicanos. En este escenario, el gobierno implementa acciones que apoyan la reducción de la brecha tecnológica y la

sociedad se concientiza de los beneficios de la tecnología y por ende, se adapta a ellos. Este cuadrante representa el escenario apuesta.

• **Escenario 4 “Simple times”**: es la peor situación que puede acontecer en México, ya que en este contexto, ninguno de los actores involucrados le ve valor a la tecnología y, por lo tanto, lo separan de la lista de prioridades. En este escenario el gobierno no realiza acciones para apoyar la reducción de la brecha tecnológica por lo que el *status quo* se perpetua en el futuro; además de que la sociedad sigue sin concientizarse de los beneficios de la tecnología y por ende, no se adapta a ella.

Propuesta de estrategias para el escenario apuesta

Al conjuntar los factores más condicionantes de la apropiación de la tecnología con las debilidades de México en el tema de brecha tecnológica, se proponen varias estrategias en la búsqueda del escenario apuesta. Estas estrategias de solución se muestran en la Tabla 3 y se plantean como áreas de oportunidad más que como acciones:

- Disminución en la pobreza, mejora en la economía familiar.
- Aseguramiento del bienestar básico de los niños.
- Incorporación de apoyos económicos y fiscales en el uso de la tecnología.
- Democratización de la tecnología.
- Capacitación en el uso del medio tecnológico.

Se propone una ruta de implementación de las estrategias jerarquizando su ejecución en tres etapas de acuerdo a su prioridad:

1. *Back to basics.*
2. *Added value.*
3. *Integration.*

Lo primordial es llevar a cabo las estrategias básicas en la apropiación de la tecnología clasificadas para fines prácticos como *Back to basics*; éstas incluyen: erradicar la pobreza y mejorar la economía familiar; asegurar el bienestar básico de los niños; capacitar a la sociedad en el uso de la tecnología y culturizar a la sociedad sobre las ventajas del uso de la tecnología.

Existen otras estrategias que deben de llevarse a cabo, una vez que se ha empezado a trabajar en cubrir las básicas, éstas corresponden a las estrategias

de *Added Value* e incluyen: influenciar a los niños por medio de su grupo de socialización; incorporar apoyos económicos y fiscales en el uso de la tecnología; mejorar la calidad educativa y su apoyo tecnológico; democratizar la tecnología.

Después de implementar las estrategias básicas y de valor agregado, la última prioridad, *Integration*, se refiere a integrar las políticas de gobierno con la sociedad para reducir la brecha tecnológica.

Finalmente, en la búsqueda del escenario apuesta, la implementación de las estrategias descritas requiere: determinar las acciones y tareas específicas de cada estrategia; identificar actores y roles para llevar a cabo cada tarea, acción y estrategia; asignar tiempos a cada tarea, acción y estrategia; diseñar un mecanismo de medición, evaluación y control para cada tarea, acción y estrategia; y monitorear el desarrollo e implementación de estrategias.

TABLA 3
Estrategias para reducir la brecha tecnológica en México

<i>Estrategia</i>	<i>Áreas de oportunidad</i>	<i>Actores involucrados</i>
Disminución en la pobreza, mejora en la economía familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer políticas públicas que permitan mejorar la marginación social y mejorar el empleo. • Destinar recursos que eleven el nivel de lectura en el país. • Distribuir de manera más equitativa la riqueza. • Elevar la calidad de la instrucción y el aprendizaje, por medio de apoyo tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • Congreso • SEP • Sociedad • Iniciativa privada
Aseguramiento del bienestar básico de los niños	<ul style="list-style-type: none"> • Progresar social y económicamente como país. • Ofrecer a los niños educación, atención y cuidado permanente. • Promocionar el empleo de medio tiempo con los padres, para que tengan tiempo para destinar a los hijos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • SEP • Sociedad
Incorporación de apoyos económicos y fiscales en el uso de la tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar los programas apoyo en los que trabajan las empresas o las ONG's. • Otorgar facilidades y apoyos para la creación de empresas de servicios tecnológicos. • Reconocimientos fiscales a las empresas que donen equipo tecnológico a escuelas. • Depreciar aceleradamente los equipos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa privada • Gobierno • SDE • SEP • ONG's • Sociedad

TABLA 3 (CONTINUACIÓN)
Estrategias para reducir la brecha tecnológica en México

<i>Estrategia</i>	<i>Áreas de oportunidad</i>	<i>Actores involucrados</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulos fiscales en la inversión y desarrollo de infraestructura de tecnología con impacto educativo. • Incentivar fiscalmente la compra y uso de equipo y programas computacionales. 	
Democratización de la tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas para que la gente de escasos recursos, tenga acceso a la tecnología (y no solamente a la tecnología de información). • Incorporar en los programas educativos, la utilización de la tecnología, garantizando de esta manera que el acceso debería de ser para todos. • Una vez conociendo los factores condicionantes de la apropiación, desarrollar programas para lograr la sana convivencia del niño con la tecnología. • Proveer infraestructura y servicios de conexión libre en zonas públicas e instalar Centros Tecnológicos a nivel nacional, donde se tenga acceso a la tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • Congreso • SEP • Sociedad • Iniciativa privada
Capacitación en el uso del medio tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer acciones para cambiar la resistencia al cambio del uso de tecnología por parte de los padres y maestros. • Capacitar a los maestros en el uso y las ventajas de la tecnología y crear la cultura de capacitación a través de campañas publicitarias, incentivando a la iniciativa privada y pública a contar con personal que capacite a los niños que desconocen el uso de la tecnología. • Definir un proceso permanente de capacitación entre docentes y padres de familia en el uso de la tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa privada • Gobierno • SDE • SEP • ONG's • Sociedad



Conclusiones

México (gobierno, iniciativa privada y sociedad) está implementando proyectos de política pública para que la tecnología esté cada vez más cerca de los mexicanos; sin embargo, estos esfuerzos han sido limitados ya que se ha omitido una pieza clave en el proceso: la apropiación de la tecnología implica el aprendizaje en su uso.

Aunado a la falta de capacitación en el uso de medios tecnológicos México presenta problemas básicos como lo son: pobreza, marginación social, calidad educativa y bienestar básico de los niños; sin embargo, la implementación de estrategias para la apropiación de la tecnología no debe estar condicionada de la solución a los problemas básicos de México, ya que éstos han sido tema de gobierno por un largo tiempo y es necesario empezar a trabajar desde hoy en estrategias de apropiación infantil de la tecnología.

Pero la apropiación de la tecnología en niños mexicanos no es únicamente tarea del gobierno, sino también de la sociedad en general. Por parte de la sociedad, existen dos factores condicionantes en la apropiación de la tecnología; la influencia por uso y el medio cultural. Ambos factores están fuertemente correlacionados, ya que de manera directa o indirecta, el comportamiento de los niños es un reflejo del comportamiento de sus padres, y si sus padres no tienen contacto con la tecnología, difícilmente los niños crecerán con la intención de introducir la tecnología a sus vidas.

Considerando que existen dos actores principales en el tema de apropiación de la tecnología en niños mexicanos, se visualizan cuatro escenarios de México en el futuro basados en la interconexión bipolar del grado de involucramiento del gobierno y el rol activo de la sociedad. Donde el escenario deseado es el representado en el cuadrante superior derecho denominado "Great Times". Lo que constituye una representación de los grandes tiempos, en que tanto la sociedad como el gobierno toman acciones para la reducción de la brecha tecnológica infantil y la apropiación infantil de la tecnología.

Se recomienda implementar estrategias de tal manera que primeramente se trabaje en la búsqueda de soluciones para cuestiones básicas (pobreza, bienestar básico, capacitación de uso tecnológico, cultura tecnológica), después en las actividades que generan un valor agregado (influencia de grupos, apoyos fiscales, calidad educativa-tecnológica y democratización de la tecnología) y por último se logre una intención de cambio por parte de los actores.

La investigación resumida aquí constituye una introducción al tema de la apropiación de la tecnología en niños mexicanos, ya que solamente brinda una visión de la situación actual y propuestas de solución al futuro, para que

cada vez sean más los niños apropiándose de la tecnología. Para profundizar en mayor medida en el tema de estudio se recomienda generar un indicador de apropiación de la tecnología en niños; definir acciones por área de oportunidad de cada estrategia; realizar un diseño segmentado de estrategias, entre otras posibilidades.

Glosario

- **Apropiación de la tecnología:** Acción en la que un individuo logra convivir con la tecnología a tal grado que ésta forma parte de su vida cotidiana.
- **Brecha digital:** Diferencia entre quienes tienen acceso a la tecnología de información y quienes no lo tienen.
- **Brecha tecnológica:** Diferencia entre quienes se apropian de la tecnología y quienes no lo hacen.
- **Delphi:** Método prospectivo utilizado para obtener la opinión y visión de los expertos sobre determinado tema.
- **Educación tecnológica:** Instrucción en la que se hace uso de la tecnología para educar a los niños.
- **Escenarios:** Visualización del objeto de estudio bajo el manejo de diferentes variables estratégicas.
- **Escenario apuesta:** El escenario que corresponde al futuro que se desea llegar.
- **Focus group:** Método en el cual se reúne a un perfil de personas que poseen conocimiento de un tema en específico con la finalidad de obtener información o profundizar en algún tema.
- **FODA:** Análisis de un sujeto (empresa, organismo, gobierno...) u objeto (tema en particular) que incluye determinar cuáles son sus fortalezas y debilidades (factores internos), contra las oportunidades y amenazas que pueden afectar su situación actual (factores externos).
- **Forma de apropiación:** Diferentes mecanismos bajo los cuales los niños se apropian de la tecnología.
- **Medios tecnológicos:** Todos aquellos aparatos electrónicos o motorizados que están disponibles en el mercado.

Referencias

Alonso, M., 2004, *Tecno-representaciones y apropiación de las Nuevas Tecnologías: Desafíos para las universidades en la era digital*, Universidad de la Habana.

Aguirre, Bertha Elisa, 2007, *Apropiación de la tecnología: escenarios y estrategias al 2024 para reducir la brecha tecnológica en niños mexicanos*, Tesis de maestría en Prospectiva Estratégica, Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey, México

Castells, M., 2001, “La divisoria digital según Manuel Castells”, *Revista CTS+I*, disponible en línea, <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/debate1a.htm>, consultado el 5 de septiembre de 2007

Castillo, E., 1998, “Las nuevas tecnologías de información y comunicación: ¿para bien o para mal?”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 12 de la Universidad Latina de Costa Rica, disponible en línea, <http://www.lazarillo.com/latina/a/02hemilce.htm>, consultado el 28 de Agosto del 2007

Consulta Mitofsky, 2006, *Encuestas de nivel socioeconómico*.

Cuadra, A., 2003, *La brecha digital: cibercultura y desarrollo, paradojas y asimetrías de una sociedad en red. Nuevos contextos y usos de la cibertecnología en Chile*, Universidad Arcis, 2003, disponible en línea, <http://labrecha.digital.org.cibercultura.html>, consultado el 30 agosto de 2007.

De Kerckhove, D., 1999, *La Piel de la Cultura. Investigando la nueva realidad virtual*, Gedisa Editorial, Barcelona.

Echeverría, J., 1998, *Tecnologías, espacios de interacción y valores*, Organización de Estados Iberoamericanos, vol. XVII/3.

Instituto Nacional de Geografía en Informática (INEGI), 2005, *II Censo de Población y Vivienda*.

López J. A. y Luján J. L., 2001, “Filosofía de la tecnología”, número monográfico de *Teorema*, XVII/3, edición de octubre de 1998. Reedición ampliada, con E. M. García, en la Organización de Estados Iberoamericanos.

Saenz, F., 2001, “Infotecnología: la brecha cultural”, *El Mundo*, disponible en línea, http://www.el-mundo.es/papel/2001/04/13/opinion/981743_imp.html, consultado el 25 de agosto de 2007.

Sagástegui, D., 2005, “La apropiación social de la tecnología. Un enfoque sociocultural del conocimiento”, Guadalajara, 2005, disponible en línea, <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n49/bienal/Mesa%2012/DianaSagas-tegui.pdf>, consultado el 22 de septiembre de 2007.

Sanmartín, J., 2001, “La tecnología en la sociedad de fin de siglo”, en *Filosofía de la tecnología*, Teorema, Madrid.

Schwartz, P., 1991, *Art of the long view*, Doubleday Currency, New York.



Reseña

Luis Concepción Montiel y Patricia Moctezuma Hernández (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México, Universidad Autónoma de Baja California y Miguel Ángel Porrúa, 2010

Sergio Montero Olivares
Maestro en Administración Pública
montero@mexis.com

La globalización ha modificado profundamente la naturaleza y el ejercicio del poder; por ello, sin duda, la realidad global compleja nos coloca frente a una gobernanza global como desafío democrático.

De acuerdo con los coordinadores, el libro responde a un esfuerzo por sistematizar las diferentes perspectivas y temas sobre la gobernanza global que se han ido asociando a los asuntos del Estado, del Gobierno, del poder público, de la sociedad y de la democracia en un contexto de globalización.

La estructura del libro, está dividida en un prólogo con cuatro partes que abarcan trece capítulos donde escriben varios autores, además de los coordinadores Luis Enrique Concepción Montiel y Patricia Moctezuma Hernández: Igor Filibi López, Argimiro Rojo Salgado, Mariano Ferrero, Raymundo Viejo Cabañas, Javier Uncetabarrenechea Larrabe, Aitor Alonso Hernández, José Manuel Belisle, Josu de Miguel Bárcena, Francisco Aldecoa Luzárraga, Paloma Serrano Postigo, Giovanna Patricia Ríos Godínez y Mónica Fernanda Arañibar Gutiérrez.

El libro tiene de un extenso prólogo de James W. Wilkie, Presidente del consorcio mundial para la investigación sobre México (PROFMEX) de casi cien páginas.

La extensión del prólogo se entiende en tanto se le solicita al autor que ofrezca puntos de vista contrarios a los establecidos en el texto.



Este prólogo, a su vez, se divide en cinco partes, la primera se refiere al origen del mismo en el que se destaca como la primera publicación de la Maestría y Doctorado en Estudios del desarrollo global certificados en la Universidad Autónoma de Baja California. Es importante esta parte porque los estudios de posgrado son apoyados por universidades extranjeras y por FLACSO, lo que se aprecia en el número de autores que escriben en el libro.

La segunda parte se analiza la influencia positiva y negativa de la globalización sobre la democracia y la gobernanza global. En la tercera parte se precisa que el enfoque de la obra se centra en teoría pura y adopta la perspectiva antiestatista que concluye la existencia de fuerzas que determinan el funcionamiento de la sociedad. La cuarta parte se refiere al capitalismo y al Estado en la historia de la globalización y se discute la dicotomía entre el sistema de gobierno norteamericano y el de los sistemas comunistas y socialistas. La quinta y última parte es la más extensa y es una cronología al final de cada una de nueve décadas desde 1929, donde presenta ejemplos de la lucha entre tres tipos de estatismo y tres tipos de capitalismo en competencia:

- El Capitalismo del Estado como la contraparte del Estatismo.
- El Capitalismo Mixto como la contraparte del Estatismo Mixto.
- El Capitalismo Privado como la contraparte del Antiestatismo.

El prologoista cierra su cometido con una conclusión la cual denomina inconclusa debido a que refiere dicho prólogo como una especie de debate saludable con los autores del texto. Señala dos aspectos cruciales:

El ideal propuesto por el texto de este libro inevitablemente se enfrenta a esta realidad de fuerzas negativas internas y externas, tales como el surgimiento de hombres-bomba y el uso de la tortura, todo en nombre del dios de cada quien, y justificando la imposición de la voluntad de parte de aquellos que no aceptan “consensos”. El otro aspecto consiste en una invitación a continuar con un segundo tomo el cual “podría tratar sobre la “incapacidad” de regiones globales y estados de llegar a consensos para resolver problemas sociopolíticos y económicos en un mundo siempre en crisis.

Por su parte, Luis Enrique Concepción Montiel en su *Introducción* nos dice que el tema de la gobernanza global en su dimensión democrática se ha situado en el centro del debate para los investigadores, académicos, analistas, políticos y gobiernos. Aclara que el debate se inicia desde la misma conceptualización debido a que el concepto de gobernanza está en construcción y se

sitúa en el contexto de la intensificación de los procesos de globalización a partir del cambio geopolítico causado tras el fin de la Guerra Fría. También se explica que el proceso subyacente de la expansión del capitalismo ha provocado, entre otras consecuencias, una reestructuración espacial a escala mundial; esto es, la creación y reconfiguración de los espacios económicos, políticos, sociales y culturales, estableciendo así un nuevo (des)orden mundial que plantea una serie de retos a los gobiernos regionales, nacionales y locales.

Además, dice Concepción Montiel, el avance general y conjunto de la globalización ha conducido a la aparición de la política mundial posinter-nacional y policéntrica. Más aún, advierte, la globalización no está evolucionando democrática ni equitativamente, ni es totalmente benigna en sus consecuencias. Esta asimetría se observa tanto en el predominio hegemónico de Estados Unidos, como en el papel de las sociedades desarrolladas.

Por otro lado, el proceso de expansión capitalista, que fortalece la importancia de las corporaciones transnacionales, deteriora el ambiente y desintegra numerosas culturas locales, ampliando de paso las desigualdades mundiales y empeorando la situación de los marginados. Asimismo, destaca los efectos de la globalización que parecen derrumbar la esencia misma de la democracia.

Concepción Montiel hace referencia también a la disminución de soberanía de los Estados-nación, así como la necesidad de repensar las identidades. Ante este panorama —dice— lo que queda es profundizar en la democracia, para lo cual parece imprescindible la construcción de un entramado mínimo de regulaciones e instituciones que puede denominarse como gobernanza global.

En la primera parte del texto denominada “Democracia, globalización y gobernanza”, se reflexiona sobre la necesidad de retornar a lo político ante la tendencia a despolitizar la vida colectiva a favor de una gestión tecnocrática de la sociedad. Así como la necesidad de instaurar el espacio público, ante la grave crisis del Estado provocada por el fenómeno de la globalización. La segunda parte, “Globalización: actores e instituciones”, discutiendo el creciente papel de uno de los actores importantes en la gobernanza global, los empresarios, nos centramos en sus límites y posibilidades. Pero, agrega, es en un marco democrático ante una plena globalización, que la participación política del ámbito local en la gobernanza cobra relevancia; y es dentro de las instituciones donde la gobernanza de la sociedad mundial es posible.

Para la tercera parte, “Democracia y gobernanza en la Unión Europea”, el debate central es la gobernanza europea. Se analiza la gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el tratado constitucional, donde



se sostiene que la Constitución europea es expresión del modelo europeo de sociedad que es capaz de ofrecer instrumentos suficientes para afianzar el modelo europeo de sociedad como una alternativa al modelo global, y como un ejemplo de métodos de gestión global frente a la diversidad y a los problemas globales.

En cuanto a la cuarta parte, el tema es “Democracia y gobernanza en América Latina”, en donde se analizan las posibilidades y condiciones de la construcción de una democracia ciudadana, que supere las profundas desigualdades, los niveles alarmantes de pobreza y el insuficiente crecimiento económico. Una democracia que responda a los retos globales y que garantice la gobernanza en la región.

Se propone, para la construcción de una democracia con tales fines, el estudio de la gobernabilidad en los procesos de integración, los cuales pueden nutrirse, entre otras, de algunas interesantes aportaciones de la teoría neoinstitucional. También se analiza como la gobernanza en la región pasa por la nueva gestión pública estratégica, eficaz y eficiente.

Como se puede observar el texto trata un tema de actualidad y de importancia crucial para los gobiernos, la política, la administración pública y para la misma sociedad con sus diferentes actores en un mundo donde el poder es global.



Ley General sobre las Libertades Municipales

Emiliano Zapata

Encontrada en el Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia dentro del Expediente con documentos originales del General Emiliano Zapata, la *Ley General sobre Libertades Municipales* expedida en 1916 contenía la reivindicación del municipio, ya desde entonces identificaba los problemas que hasta la fecha sigue teniendo este nivel de gobierno.

Con gran claridad, Zapata señalaba a la libertad municipal como la más importante de las instituciones democráticas que tienen los pobladores para arreglar sus asuntos. Concedía importancia vital a la participación de la comunidad en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; planteaba la vigilancia y el control de las autoridades para evitar lo que llamaba el establecimiento de un nuevo despotismo de los municipios. Al grado tal que sugería solo un año en el ejercicio de sus funciones

Una parte extensa la dedicaba a las características que debían tener las reuniones de los vecinos y las funciones que podían tener en las decisiones. La exigencia de la rendición de cuentas y la capacidad de decidir la aplicación del presupuesto.

Ley General sobre Libertades Municipales

El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

CONSIDERANDO. Que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez, que nada hay más natural y

respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

CONSIDERANDO. Que los pasados dictadores ahogaron la Independencia de los municipios sometiéndolos a la férrea dictadura de los Gobernantes y Jefes Políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios ni la libertad de acción ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progreso del vecindario.

CONSIDERANDO. Que entre las principales promesas de la Revolución figurasen los de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

CONSIDERANDO. Que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo de los munícipes y regidores identificados y manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a remplazar a los antiguos jefes políticos y por eso conviene para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficós inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como, enajenación de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

CONSIDERANDO. Que el derecho concedido a los vecinos de una población para destituir a un ayuntamiento o a los regidores que faltan a sus deberes, así como la facultad otorgada a un grupo competente de ciudadanos, para elegir a aquellas autoridades que reciban cuentas ante la junta general de los habitantes del municipio son garantías que conviene establecer para precaverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

Por estas consideraciones he creído necesario expedir el *Decreto* siguiente:

ARTÍCULO 1. Se declara emancipado de toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario.

ARTÍCULO 2. En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior.

ARTÍCULO 3. La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado respectivo durante el periodo provisional o por la legislatura respectiva, una vez establecido el orden constitucional, para el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por las particulares del Estado.

ARTÍCULO 4. El concejo de gobierno o las legislaturas en su caso podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad lo que crea conveniente.

ARTÍCULO 5. El municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electo popularmente en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

ARTÍCULO 6. Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquél en que desempeñaron sus funciones.

ARTÍCULO 7. Las sesiones de los ayuntamientos serán enteramente públicas.

ARTÍCULO 8. La corporación municipal deberá someter el estudio y la ratificación de los asuntos que enseguida se expresan a la junta general de todos los vecinos del municipio celebrado en la forma que adelante se explica:

1. Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.
2. Enajenación o adquisición de fincas por parte del municipio.
3. Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares para proveer a las necesidades de la municipalidad sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos o de otra clase de contrataciones.

4. Aprobación de los empréstitos que para arbitrarse fondos tengan que celebrar el municipio en casos extraordinarios.

ARTÍCULO 9. Las juntas de vecinos de que habla el artículo anterior serán convocadas por bando solemne y además por la prensa y presididas por la mesa directiva que nombrarán los ciudadanos que a ella concurran. Esas discusiones serán enteramente libres y las determinaciones se tomarán por escrutinio secreto y por mayoría de votos; a dichas juntas sólo podrán concurrir los vecinos que tengan el carácter de ciudadanos.

ARTÍCULO 10. Si convocada la junta en la forma indicada, no se reúne un número de vecinos que iguale o exceda el 10% del total de los ciudadanos empadronados, se citará a nueva junta también por bando solemne y por medio de la prensa y en ella se discutirán y resolverán los asuntos de que se trata; con la asistencia de los vecinos que ocurran.

ARTÍCULO 11. Los municipales aisladamente o los ayuntamientos en masa podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguiente, si así lo acuerda el vecindario en junta general celebrada en los términos marcados por los dos artículos anteriores por el voto de la mayoría de los ciudadanos allí reunidos.

ARTÍCULO 12. Para que se dé curso a la solicitud de destitución es necesario que sea presentada por 25 o más vecinos si la población del municipio es inferior a mil habitantes, sin llegar a cinco mil: de 100 o más si la población es mayor de cinco mil habitantes o mayor sin llegar a 10 mil habitantes; por 150 o más: si se trata de ciudades cuyo censo arroje de diez mil habitantes para arriba sin llegar a veinte mil por 200 o más si el censo varía entre 20 mil y 50 mil habitantes; por 300 vecinos si la población pasa de cincuenta mil habitantes, sin llegar a cien mil y por 400 vecinos si la población es de cien mil habitantes o pasa de esta cifra.

ARTÍCULO 13. El mismo número de vecinos que para cada población fija el artículo anterior, podrá ejercitar los siguientes derechos:

I. Exigir del ayuntamiento respectivo que rinda cuentas de toda su administración o de un asunto determinado ante la junta general de vecinos que establecen los Artículos 9 y 10, y dicha junta por mayoría de votos aprobará o reprobará las cuentas respectivas presentadas por los ayuntamientos.

II. Someter a consideración de la junta de vecinos la construcción de nuevas escuelas, o mejores en la dotación o en el personal de las ya existentes, la apertura o reparación de caminos o ejecución de alguna obra de utilidad o necesaria para el vecindario.

En la junta respectiva se fijará el monto de la suma que en cada caso debe invertirse y se votarán los nuevos impuestos o subsidios que fueran precisos.

ARTÍCULO 14. Las solicitudes de convocatoria para las juntas indicadas en los artículos anteriores, deberán ser presentadas ante el concejo de Gobierno del Estado respectivo o ante la legislatura durante el período constitucional, y estas corporaciones le darán desde luego cabida y harán la convocatoria sin más trámite que el de cerciorarse de que se cumpla con el requisito que marca el artículo 12.

ARTÍCULO 15. En cualquiera de los casos previstos por los artículos anteriores, la junta concejil consignará al ayuntamiento o al municipio responsable ante la autoridad que deba juzgarlo si aparece que se trata de la comisión de un delito.

ARTÍCULO 16. Para realizar de un modo efectivo, la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones una esfera de acción más amplia que las que hoy les está reservada y en todo caso, los gobiernos de los Estados se abstendrán de gravar el ramo de abarrotes y en general el comercio, relativo a artículos de primera necesidad a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financiero de los municipios.

ARTÍCULO 17. Para los efectos del artículo que precede la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva el fisco del Estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente para su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad fuera del campo de acción correspondiente al Estado todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las necesidades de su jurisdicción respectiva.

ARTÍCULO 18. Con los fondos municipales deberá establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los ayuntamientos res-

pectivos sin perjuicio de los que en la misma jurisdicción establezcan la Federación y el Gobierno del Estado.

NOTA: Los Artículos 19, 20, 21, y 22 están destruidos en el original.

Artículos Transitorios

ARTÍCULO I. Esta Ley regirá desde luego en la zona dominada actualmente por el ejército libertador del Sur en los lugares que éste haya conquistado.

ARTÍCULO II. En consecuencia, los pueblos que no tengan autoridades municipales electas popularmente, procederán desde luego a nombrarles, debiendo los jefes militares darles todas las garantías que aseguren la libertad del municipio.

ARTÍCULO III. Esta ley permanecerá en vigor hasta que una vez alcanzado el triunfo de la revolución, e instalado debidamente el congreso general, dicte éste la ley orgánica sobre el municipio libre de conformidad con la reforma constitucional respectiva.

ARTÍCULO IV. Las funciones que el artículo 14 de esta ley encomienda al Consejo de Gobierno o a la legislatura de Estado respectivo, quedan confiados por ahora al cuartel general de la revolución y por lo mismo éste será el que reciba y despache las solicitudes de convocatoria a que se refiere el mismo artículo.

Por lo tanto, mando publique y se le dé el debido cumplimiento.

Reforma, libertad, justicia y ley. Dado en el Cuartel General de la Revolución en Tlaltizapan, Morelos, a los quince días del mes de septiembre de 1916.

EL GENERAL EN JEFE DEL EJÉRCITO LIBERTADOR

EMILIANO ZAPATA



Numeralia.

Las cifras del empleo y del desempleo.

Un reto que ya nos alcanzó

Mario Blanquel Domínguez

Colaborador del IAPEM,
Coordinación de Tecnologías de la Información.

La falta de empleo es uno de los grandes problemas que enfrenta el mundo, con más de 7,000 millones de habitantes que demandan trabajo, alimentos y servicios que les garanticen los requerimientos básicos de subsistencia.

Instituciones internacionales están mostrando una profunda preocupación porque a pesar de los programas y planes, el problema en materia de empleo sigue creciendo. Las cifras ayudarán a comprender la magnitud del problema para México y el mundo.

ONU

La erradicación de la pobreza extrema sigue siendo uno de los principales desafíos de nuestro tiempo y es una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional. Para poner fin a este flagelo se necesitarán los esfuerzos combinados de todos, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, en el contexto de una alianza mundial para el desarrollo más fuerte y más eficaz.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se fijaron metas con plazos determinados, mediante las cuales se pueden medir los progresos en lo tocante a la reducción de la pobreza económica, el hambre, la enfermedad, la falta de vivienda adecuada y la exclusión —al paso que se promueven la igualdad entre los sexos, la salud, la educación y la sustentabilidad ambiental. Dichos objetivos

también encarnan derechos humanos básicos -los derechos de cada una de las personas existentes en el planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ambiciosos pero realizables y, junto con el programa integral de las Naciones Unidas para el desarrollo, marcan el rumbo para los esfuerzos del mundo para aliviar la pobreza extrema para el 2015. Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

La ONU, en relación al empleo, plantea el siguiente objetivo y meta:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1 B: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

A solo tres años de concluir el plazo y habiendo sido fijados los Objetivos y Metas en el año 2000, se ve más que imposible el poder cumplirlos, las cifras así lo indican.

Un punto por considerar sobre el empleo es que éste, por sí mismo, no garantiza una mejor distribución de la riqueza como lo puntualiza la OCDE, pues intervienen varios factores como: el monto del ingreso, la calidad y condiciones del trabajo, que es deplorable en una gran cantidad de países.

OCDE

Al presentar su informe en París (mayo, 2011), el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Ángel Gurría, dijo:

El contrato social está empezando a desvelar en muchos países. Este estudio desmiente la hipótesis de que los beneficios del crecimiento económico de forma automática pasarán eventualmente a los desfavorecidos. Nuestro informe indica claramente que la mejora de las cualificaciones de la fuerza laboral es de lejos el más poderoso instrumento para contrarrestar la creciente desigualdad de ingresos.

La diferencia entre ricos y pobres en los países de la OCDE ha llegado a su nivel más alto desde hace más de más de 30 años.

OIT

En el marco del informe “Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo”, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Director General de la misma, Juan Somavia, dijo:

A pesar de los esfuerzos que han realizado los gobiernos, la crisis del empleo no disminuye y uno de cada tres trabajadores en el mundo —cerca de 1,000 millones de personas— está desempleado o vive en la pobreza. Lo que se precisa ahora es que la creación de empleo en la economía real se convierta en nuestra mayor prioridad.

Algunas cifras presentadas por la OIT que nos permitirán tener una visión más amplia del problema:

600	Millones de empleos se requieren crear en el mundo para la próxima década
1,000	Millones de personas están desempleadas o viven en la pobreza
40%	De los desempleados en el mundo son jóvenes.
75	Millones de jóvenes desempleados de entre 15 y 24 años en 2012.
21	Millones de empleos se requieren crear por los países del G20 para regresar a los niveles de empleo anteriores a la crisis económica.
200	Millones de los que trabajan ganan menos de dos dólares al día.

En México, que cuenta con una población de más de 112 millones de habitantes, el panorama según cifras del INEGI, con respecto al empleo es el siguiente:

Datos sobre México

50.3	Millones de personas, que significan el 59.5% de la población de 14 años y más es Económicamente Activa (PEA) en el país
4.3	Millones de personas subocupadas en el cuarto trimestre de 2011
2.4	Millones personas desocupadas.
27.9	Millones declararon no estar disponibles para trabajar debido a que ee tienen que atender otras obligaciones, o tenían interés pero se se encuentran en un contexto que les impide poder hacerlo.
77	De cada 100 hombres de 14 años y más son económicamente activos.
43	De cada 100 mujeres son económicamente activos.

Datos sobre México

50.5%	De la población ocupada se encuentran en grandes ciudades, con más de 100 mil habitantes
14	Millones de personas, que representan al 29.2% de la población ocupada labora dentro del Sector informal

¿En qué sector trabajan?

Los sectores en que trabajan 39.9 millones de personas son:

19.6%	Millones de personas laboran en micro negocios.
7.1	Millones en establecimientos pequeños.
4.5	Millones en establecimientos medianos.
3.9	Millones en establecimientos grandes.
4.8	Millones en otros.

¿Cuánto tiempo se trabaja a la semana?

7.5% de personas trabajan menos de 15 horas semanales.

27.6% labora más de 48 horas semanales. En promedio, la población ocupada trabajó en el cuarto trimestre de 2011 jornadas de 42 horas.

4.3 millones de personas tuvieron la necesidad de trabajar más tiempo, o tener otro trabajo complementario.

¿Qué entidades tienen el mayor número de personas ocupadas?

6.4	Millones de personas ocupadas en el Estado de México.
4.1	Millones de personas ocupadas en el Distrito Federal.
3.3	Millones de personas ocupadas Jalisco.
3.0	Millones de personas ocupadas Veracruz.
2.5	Millones de personas ocupadas Puebla.
2.3	Millones de personas ocupadas Guanajuato.
2.1	Millones de personas ocupadas Nuevo León.

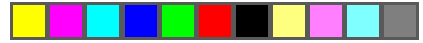
El Instituto Mexicano del Seguro Social es una de las instituciones más grandes del país en materia de salud y seguridad social y cuenta con el mayor número de derechohabientes en el país:

55 921,855	Total población derechohabiente.
15 731,556	Trabajadores asegurados.
28 331,015	Familiares asegurados.
6 047,224	No trabajadores.
3 191,611	Pensionados.
2 620,449	Familiares.

Trabajadores asegurados en el IMSS según actividad económica:

369844	Agricultura, ganadera, silvicultura, pesca y caza
128048	Industrias extractivas
4111102	Industrias de la transformación
1257823	Industria de la construcción
148644	Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable
3200079	Comercio
831646	Transportes y comunicaciones
3676069	Servicios para empresas, personas y hogar
1891030	Servicios sociales y comunales

FUENTES: Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).





Agenda Glocal

19 de abril de 2012

En la delegación regional IAPEM de Tlalnepantla, en el marco del ciclo de conferencias “Participación y promoción del voto” organizado por el IEEM y el IAPEM, se llevó a cabo la conferencia *Cultura política y participación ciudadana*.

El conferencista Sergio Anguiano Meléndez mencionó que la participación ciudadana inicia con el diálogo familiar sobre las propuestas de los candidatos. Asimismo, indicó que el darle seguimiento a los postulantes y partidos políticos, así como ser funcionario de casilla y principalmente votar, son las actividades electorales más importantes. Añadió a su conferencia estadísticas del IEEM, las cuales hacen referencia al porcentaje de votaciones en elecciones anteriores, destacando a Campeche, Querétaro y Colima como los estados con mayor participación en las votaciones, en cuestión de género se resaltó que las mujeres votan un 11.4% más que los hombres, también se acentuó que las zonas rurales votan más que las urbanas, debido a la estrecha relación que se da entre candidatos y ciudadanos, otro dato importante de la lista nominal es que sólo un 35% de los jóvenes entre 20 y 29 años votan a diferencia del 57% que conforman las personas adultas entre los 60 y 69 años.

24 de abril de 2012

El M. en C.P. y A.P. Mauricio Valdés Rodríguez, en su carácter de Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., fue electo por decisión unánime de los Presidentes de los Institutos de Administración Pública de los Estados (IAP'S) adheridos al Sistema INAP, como Vicepresidente de los IAP's. Su gestión como Vicepresidente dará continuidad al fortalecimiento de los Institutos de Administración Pública, encaminado a las coyunturas que presenta la Administración Pública en nuestro país y a las expectativas que se tienen en el futuro.



El Mtro. Mauricio Valdés asumirá la Vicepresidencia de los Institutos de Administración Pública de los Estados durante el periodo 2012-2013.

25 de abril de 2012

En la sede administrativa del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), se llevó a cabo el *Diálogo de Instituciones de Capacitación en el Estado de México*.

Las instituciones asistentes dieron una breve descripción de los servicios que ofrecen, entre ellos, destacaron: la capacitación para servidores públicos, talleres, cursos, diplomados, sistemas de becas, licenciaturas, maestrías, posgrados, certificación, jornadas de información y programas de sensibilización para servidores públicos, entre otros. Enunció que el diálogo entre instituciones tiene sustento en el Plan de Desarrollo Estatal, ya que menciona que es indispensable la vinculación del trabajo en los tres órdenes de gobierno, logrando con ello la profesionalización del servicio público.

Finalmente, el Maestro Mauricio Valdés realizó tres propuestas a las instituciones presentes, la primera de ellas, fue la creación de un catálogo de necesidades, respecto a capacitación, con el objetivo de atenderlas de manera oportuna, la segunda fue nombrar un Secretario Técnico permanente que vincule los trabajos de las instituciones y la tercera, la institución de un documento que permita formalizar el diálogo.

26 de abril de 2012

En la delegación regional del IAPEM en Ixtlahuaca, en el marco del ciclo de conferencias "Participación y promoción del voto", organizado por el IEEM y el IAPEM, se llevó a cabo la conferencia *Abstencionismo, la enfermedad de las elecciones; IEEM, su antídoto*.

La participación de Hernán Mejía López, titular del Órgano Técnico de Fiscalización, fue referida al municipio de Ixtlahuaca, explicó que el PRI ha sido el partido hegemónico en dicho municipio, a diferencia de otras localidades, también comentó que según la lista nominal de las elecciones de 2009 se reflejó un 55% de participación ciudadana, mientras que un 42% se abstuvo de votar y un 3% fueron votaciones nulas, dadas estas estadísticas el conferencista dijo que se deberían tomar en cuenta algunos modelos internacionales para motivar la participación ciudadana, tales como las multas, el voto electrónico y el voto a distancia, métodos que podrían dar buenos resultados como fue el caso en el año 2006, cuando se implementó la votación vía carta postal.

Posteriormente dijo que este año se destinaron 500 millones de pesos para las campañas políticas, financiamiento que se divide principalmente para las campañas políticas, actividades ordinarias y específicas.

Para terminar, el conferencista indicó que en lista nominal del municipio de Ixtlahuaca se prevé para las próximas votaciones un 36% se abstencionismo, un 57% de votaciones y un 4% de anulación del voto

3 de mayo de 2012

En la delegación regional del IAPEM en Valle de Chalco, en el marco del ciclo de conferencias “Participación y promoción del voto” organizado por el IEEM y el IAPEM, se llevó a cabo la conferencia *Participación ciudadana*.

El Maestro Mauricio Valdés Rodríguez enfatizó la importancia de la participación ciudadana, a su vez indicó que una de las tareas de la administración pública es darle seguimiento a las elecciones.

Posteriormente el conferencista George Zamora resaltó que la participación ciudadana se divide en tres rubros: Participación ciudadana nacional que comprende a los organismos e instituciones, participación ciudadana electoral considerando que a nivel nacional existe un 50% de participación ciudadana. El último rubro es la participación ciudadana y organización electoral, ya que mencionó que este rubro indica las actividades organizadas, dirigidas y realizadas por el IEEM, tales como la promoción del voto, la capacitación electoral, el monitoreo de medios, la promoción y difusión de la cultura política y democrática, tareas que se han visto reflejadas como lo fue en las elecciones de 2009, al implementar mecanismos, por ejemplo, que facilitaran el voto a las personas discapacitadas, utilizando cuatro instrumentos claves: Mamparas y sellos especiales, boletas braille y señalamientos gráficos.

Más tarde, el conferencista dijo que las boletas electorales cuentan con diez niveles de seguridad siendo más seguras que un cheque. Las casillas también son otro aspecto importante (se prevén 17,375 casillas), divididas en casillas básicas, extraordinarias, especiales y aledañas, asimismo hizo hincapié en el plan emergente que tienen considerado para enfrentar cualquier contingencia derivada del incremento de la actividad en el volcán Popocatepetl y trasladar las casillas que se contemplan instalar dentro del polígono de riesgo a lugares seguros el día de la jornada, con el fin de evitar que los ciudadanos se queden sin ejercer su derecho al sufragio.

16 de mayo de 2012

En la casa Toluca de El Colegio Mexiquense, A. C. se llevó a cabo la tercera



reunión del *Diálogo de Instituciones de Capacitación en el Estado de México*, evento presidido por el Doctor José Alejandro Vargas Castro.

Dicho encuentro tuvo como objetivo dar seguimiento a los acuerdos tomados en reuniones anteriores, así como realizar observaciones y nuevas propuestas a ser implementadas por las instituciones que conforman dicho Diálogo.

Durante su intervención, el Maestro Valdés Rodríguez, comentó que darle seguimiento a los acuerdos de dichas reuniones, permitirá la correcta conducción de la capacitación a los servidores públicos; comentó que el problema es traducir las necesidades de los servidores públicos en demandas, mencionó que apegados al Plan de Desarrollo Estatal será posible lograr excelentes resultados en este rubro. Por otro lado, precisó que la ayuda entre instituciones es fundamental para el logro de acuerdos que permitan hacer más eficientes las dinámicas de trabajo. Enunció que el Estado de México requiere un Congreso más dinámico, argumentó que con base en los trabajos del Diálogo de Instituciones de Capacitación en el Estado de México, será posible realizar propuestas que permitan cumplir dicho objetivo.

Los representantes de las instituciones comentaron que es trascendental que cada una de estas plantee la metodología que emplea durante los procesos de capacitación que llevan a cabo de manera independiente, lo anterior, con la finalidad de fortalecer e integrar las propuestas del Diálogo.

17 de mayo de 2012

En las instalaciones del IAPEM, Toluca, Estado de México; en el marco del ciclo de conferencias “Participación y promoción del voto” organizado por el IEEM y el IAPEM, se llevó la última conferencia “Votos y cambio democrático en el Estado de México”.

Ruperto Retana Ramírez, Contralor General del IEEM en su conferencia describió al voto como un mecanismo idóneo para cambiar a los gobiernos de una manera pacífica y con ello, generar democracia, siendo éste un derecho y obligación de los ciudadanos. Se refirió al voto libre y universal, al mencionar los tres grandes hitos históricos que llevaron a la universalización del voto, recordando que, en el año 1953 a nivel nacional se le otorgó el derecho de votar a la mujer, en el año 1970 se redujo de los 21 años a los 18 años la edad para votar y, por último, el apoyo a las personas con discapacidad, lo anterior como resultado del trabajo de los Institutos Electorales. Finalizó comentando que el voto libre es aquel que existe por una libre voluntad, sin condicionamiento alguno.

Más tarde habló de ciertas denominaciones del voto como lo son: el voto castigado que se utiliza para castigar a cierto partido político por una mala gestión con anterioridad, otro es el voto útil, el cual concede máxima importancia a ganar la elección, buscando evitar la dispersión del voto en múltiples alternativas.

Por otro lado, enfatizó el abstencionismo como una problemática por resolver del IEEM, enfatizando que de las últimas ocho elecciones, sólo en las elecciones del 2000 y 2009 el abstencionismo ha sido menor al 50%.

El conferencista indicó que el abstencionismo tiene diversas causas, entre ellas se argumenta que los candidatos no cumplen, problemas con su credencial para votar, mientras que otro porcentaje dice que no les interesa votar, sin embargo, también existen razones porqué votar, como lo es el apoyo a un partido político en específico o simplemente para mejorar al país.

22 de mayo de 2012

En las instalaciones del IAPEM, Toluca, Estado de México; se llevó a cabo la Presentación del libro “Pasado y Futuro Latinoamericano. Enseñanza Centroamericana”, de Héctor Luna de la Vega.

En su intervención, Héctor Luna dijo que el texto es una investigación profunda que logra un equilibrio entre la Administración Pública y la Política centroamericanas. Comentó que su libro propone la unión de los países centroamericanos, ello con base en un análisis FODA de carácter prospectivo, dijo que su libro plantea un esquema de globalidad con base en estudios centroamericanos analizando los capitales humano, natural y físico, así como las influencias comerciales de los países centroamericanos. Dijo que es posible aspirar a un modelo de Administración Pública con un alto nivel de eficacia y sensibilidad política en Latinoamérica.

En entrevista por separado con el autor y el Maestro Mauricio Valdés, fueron abordados temas como la necesidad de orientar a la Administración Pública bajo un enfoque moderno que le permita adaptarse a las exigencias actuales del Estado, así como los requerimientos para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera. Dicho diálogo se efectuó en el marco de la elaboración del programa para IAPEM TV “Foro de la Experiencia de la Administración Pública”.

Para finalizar el evento, Valdés Rodríguez expresó que desafortunadamente México es un gigante herido por factores como la delincuencia organizada; invitó a los asistentes a reflexionar sobre la necesidad de modificar el Estado desde adentro para lograr la competitividad de México a nivel Latinoamericano y mundial.



24 de mayo de 2012

En las instalaciones del auditorio “Presidente Adolfo López Mateos” Recinto del Humanismo, se llevó a cabo la Sesión Académica Solemne de la Ilustre y Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística del Estado de México con el Ingreso como miembro del Maestro Mauricio Valdés Rodríguez, en donde presentó su trabajo “El concepto del municipio en México”.

Joel Granados Gutiérrez, Director de Relaciones Inter-Institucionales de la SOMEGEM, quien dio lectura al Dictamen Estatutario y dijo que el mayor reconocimiento del hombre está plasmado en su obra y en su vida misma; por ello felicitó a Mauricio Valdés Rodríguez y le dio la bienvenida como socio numerario de la SOMEGEM.

En uso de la palabra, Mauricio Valdés Rodríguez dio a conocer su trabajo “El concepto del municipio en México”. Enunció que el Municipio ha prevalecido a través de los años y sus transformaciones, comentó que si bien, continúa vigente, no cuenta con la autoridad suficiente en su actuar, para lograr dicha atribución, considera necesario entender al municipio sujeto a las variables de población, territorio y gobierno.

Apuntó que la crisis municipal no permite la evolución del Estado mexicano, debido a que su concepto no cuenta con credibilidad ni identidad, señaló que desafortunadamente al Municipio suele confundírsele con el Ayuntamiento, debido a la falta de elementos identificadores que permitan a la sociedad generar un sentido de pertenencia con su municipio de procedencia.

Concluyó que la institución municipal ha quedado rezagada, especialmente al momento de atender problemas relacionados con la administración pública. Por ello dio a conocer algunas de sus propuestas, entre las que se encuentran: destinar mayores recursos a los municipios, promover procedimientos de simplificación administrativa y transparencia para reducir los índices de corrupción, delegar mayores atribuciones a los gobiernos municipales, promover la participación ciudadana; dijo que no se puede mejorar lo que no es medible, por ello es necesario establecer indicadores de gestión municipales.

29 de mayo de 2012

En la delegación regional IAPEM, Valle de Chalco se presentó la *Revista IAPEM* no. 80.

David Martínez Hernández, hizo referencia a los municipios de nuestro Estado, consideró que el municipio es la extensión del hogar y argumentó que el ciudadano debe de estar informado sobre lo que acontece en su municipio. Reconoció la falta de cultura política en el país, por lo que sería interesante

hablar desde una perspectiva académica dirigida a los ciudadanos. Posteriormente indicó que de los 2,435 municipios de todo el país, sólo 10 de ellos serían capaces de sobrevivir por sí mismos. Finalmente se refirió al tercer artículo de la revista, “Innovación gobiernos locales. El caso de Agenda desde lo Local”, y propuso construir un grupo de diálogo o punto de encuentro para discutir la técnica y facilitar el entendimiento entre los ciudadanos y el estado.

La última participación estuvo a cargo de Alfredo Carlos Victoria Marín, el articulista habló del sistema de gobierno federal en materia hacendaria, citándolo actualmente como un sistema centralista, ejemplificando el ingreso público con un 6% destinado a los gobiernos locales de las entidades federativas mientras que el 94% lo captan las políticas federales y estatales.

Ratificó que al día de hoy la desventaja es la falta de reformas que otorguen mayores facultades o atribuciones a los municipios para fortalecer su hacienda, ya que desde 1983 no se han realizado, propuso una reforma que mejore esta situación, sin olvidar la importante profesionalización de los servidores públicos y presupuesto por resultados para obtener un trabajo eficiente, eficaz y honrado.

Para finalizar la presentación de la revista, Valdés Rodríguez resaltó como tema de fondo el catastro para el control del territorio municipal.

31 de mayo de 2012

Se llevó a cabo la 10ª Sesión Ordinaria de Consejo Directivo 2010-2013. En el transcurso de la Sesión, el Secretario Ejecutivo dio a conocer las actividades realizadas por el Instituto durante el bimestre marzo-abril del año en curso. Mencionó que dentro del programa de Desarrollo Institucional se signaron dos Convenios con el ISEM, uno general de colaboración, y otro operativo, cuya función es la ejecución de un programa de profesionalización y capacitación para su personal.

En el Programa de Estudios y Proyectos se informó que el Secretario Ejecutivo del IAPEM, A.C. asistió a la Conferencia anual de Municipios 2012, que tuvo verificativo los tres primeros días de marzo en Boca del Río, Veracruz; dentro del Programa de Capacitación y Profesionalización se desarrollaron siete cursos en línea y veintisiete cursos presenciales, un diplomado en Administración de los Servicios de Epidemiología y se estableció un Estándar para la Certificación de la Función del Síndico Municipal.

El maestro Román López Flores informó que en el Programa de Producción Editorial y Difusión, se llevaron a cabo cuatro Foros de análisis y discusión del Plan de desarrollo 2011-2017; se realizó la conferencia de “Cultura



política y participación ciudadana” y la conferencia de “Abstencionismo, la enfermedad de las elecciones; IEEM, su antídoto”; asimismo, dio a conocer que se inauguró la barra programática IAPEM TV y se llevaron a cabo tres transmisiones en vivo de eventos organizados por el Instituto, finalmente informó que el IAPEM, A.C. participó en la *Feria Estatal del Libro*, misma que se desarrolló de forma simultánea en Toluca y Texcoco.

Además, como puntos del orden del día, se presentó el *Manual de Organización del IAPEM, A.C.*, que tiene como objetivo describir las funciones, políticas y estructura organizacional del Instituto, de igual manera, se dieron a conocer las *Reglas de Operación para la Prestación de Servicios de Consultoría, Asesoría y Asistencia Técnica*; siendo ambos documentos aprobados por unanimidad.

5 de junio de 2012

En el Centro de información de la Universidad Politécnica del Valle de México, se llevó a cabo la firma del convenio general de colaboración entre dicha Universidad y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Dicho convenio tiene como finalidad la colaboración mutua de actividades encaminadas a la superación académica, formación y capacitación profesional, llevando a cabo cursos, seminarios y programas de docencia que permitan el desarrollo en dicho rubro; la divulgación del conocimiento se llevará cabo a través de acciones y eventos de difusión que permitan dar a conocer las actividades derivadas del convenio, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, mediante el acceso a bancos de datos, información recíproca relacionada con las experiencias en áreas de ambas partes o con el desarrollo de proyectos. Lo anterior permite coadyuvar al mejoramiento y superación de la comunidad por medio de la planeación, programación y realización de acciones de colaboración, intercambio y apoyo mutuo.

El Maestro Valdés Rodríguez mencionó que el IAPEM tiene el reto de mejorar la administración pública a nivel estatal; argumentó que la firma de convenios representa una gran oportunidad de trabajar en ello bajo la encomienda de pensar en grande. Dijo que con la ayuda de tecnologías de la información será posible apoyar a las nuevas administraciones municipales a llevar a cabo una buena gestión, con base en la divulgación transparente de datos, documentos y cuentas; asimismo, será posible automatizar procesos, logrando agilizarlos.

Consideró de suma importancia dar a los estudiantes la oportunidad de involucrarse de manera activa en la administración pública estatal, ya que los

jóvenes representan la posibilidad de innovar y crear procesos, que permitan el desarrollo y aplicación del conocimiento en los municipios a los que tengan alcance.

En su oportunidad, el Maestro Carlos León Hinojosa, rector de la UPVM, expresó que la Universidad tiene varios proyectos que se pueden impulsar a raíz de la firma del convenio, dijo que el sistema de universidades politécnicas permite el desarrollo de competencias, aterrizando el aprendizaje en temas reales, que permitirán la participación de los alumnos en su aplicación a nivel municipal. Entre los proyectos se encuentran: la digitalización de mapas de riesgo y documentos de empresas del municipio de Tultitlán, de igual manera, se contempla potencialmente el proyecto del Sistema de atención ciudadana en oficialía de partes, que permitirá dar mejor seguimiento y cumplimiento a las peticiones de la sociedad.

5 de junio de 2012

En las instalaciones del Hospital General de Ecatepec “Doctor José María Rodríguez” se llevó a cabo la tercera sesión del Diplomado de calidad y certificación de hospitales.

En dicha sesión se abordó, con la estrategia de dinámica de grupo, la temática de solución de conflictos y motivación, su diseño se basó en la sensibilización a los doctores y enfermeros en su trato con los pacientes y usuarios en general, así como su reforzamiento en su seguridad, confianza y motivación.

A la sesión acudió el Maestro Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM, quien durante su intervención agradeció el interés del hospital por brindar un mejor servicio, mencionó que la educación es un tema que se vincula de manera directa con el sector salud, ya que con la alternancia y mejora de prácticas cotidianas sumadas a programas de formación es posible incidir de manera positiva en las conductas de la población. Ejemplificó lo anterior con un grave problema de salud en nuestro país, que es la dieta de los mexicanos; ésta ha propiciado índices alarmantes de diabetes; argumentó que informar y capacitar es la mejor manera de prevenir dicho padecimiento.

Subrayó que en la actualidad la prioridad es trabajar bajo el enfoque de prospectiva, analizando las deficiencias del pasado, para comprender las tendencias y necesidades futuras. Expresó que para el IAPEM es de suma importancia retroalimentarse con los grupos de tan importante sector, para con base en ello, fortalecer la toma de decisiones gubernamentales que propicien buena salud en los habitantes del Estado.



11 al 15 de junio

Se llevó a cabo el Seminario de “Inducción al Estudio de la Política Gubernamental” organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, impartido por el Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Dichas sesiones abarcaron temas como: los alcances del gobierno y su planeación, la función de la administración pública, el sistema económico, tratamiento de la información, así como, las decisiones determinadas por el gobierno, los valores sociales y el papel futuro del gobierno.

El maestro Valdés Rodríguez abordó temas referentes a la planeación y formulación de políticas gubernamentales, con el objetivo de mostrar el papel que funge el gobierno en dicho rubro, así como, las problemáticas que se presentan al implementar dichas políticas; para finalizar, dio a conocer los procesos, criterios y logros de evaluación de las mismas, dijo que es necesario contar con indicadores eficaces que arrojen resultados confiables, con el objetivo de evaluar y, en su caso, replantear las políticas.

12 de junio de 2012

En las instalaciones del IAPEM, Toluca, Estado de México, se llevó a cabo la presentación del libro *México a la deriva: y después del modelo policiaco, ¿Qué?*, de Pedro José Peñaloza.

Pedro José Peñaloza resaltó la crisis mexicana y las hipótesis mal establecidas y dictadas, el comentarista dijo que esta crisis no se puede resolver con un sola disciplina, debido a que los problemas son transdisciplinarios; asimismo, desmintió hipótesis como; que la pobreza genera violencia y actos delictivos o que la policía especializada reduce estos mismos actos. Invitó a la audiencia a leer su libro, a trabajar y buscar alternativas que favorezcan nuestras nuevas generaciones y prevenir para que en el año 2050 México no sea un país ignorante, viejo y pobre. Argumentó que el próximo presidente de la republica tiene una gran tarea, ya que ninguna de las problemáticas que aquejan a nuestro país han sido solucionadas.

14 de junio de 2012

En las instalaciones de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, se llevó a cabo la firma del convenio de colaboración entre dicha facultad y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

El convenio tiene como finalidad la colaboración mutua, a través de actividades encaminadas a la superación académica, formación y capacitación profesional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y la divulgación del conocimiento en áreas afines. Asimismo, se pretende establecer una Red Interinstitucional entre ambas instancias con el objetivo de precisar las acciones de colaboración para desarrollar trabajo grupal desde una perspectiva inter y transdisciplinaria.

18 de junio de 2012, Mérida, Yucatán

En el marco del Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se llevaron a cabo, de manera simultánea, los trabajos del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública y del Sistema INAP en la ciudad de Mérida, Yucatán.

Durante las actividades del SINAP, en la mesa “Gestión del espacio público: responsabilidad compartida”, se contó con la participación de Mauricio Valdés Rodríguez como ponente y Román López Flores como secretario técnico de dicha sesión. Durante su participación, Valdés Rodríguez destacó que para propiciar espacios públicos, es necesaria la implementación de medidas como la integración de comisiones de cabildos, incentivar la participación y responsabilidad ciudadana, desarrollar indicadores de gestión, así como implementar la capacitación y certificación de estándares laborales.

La comitiva del Estado de México, representada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., participó en la mesa de Colombia en la que Mauricio Valdés Rodríguez fungió como moderador.

En dicha mesa se expuso el impacto de consolidar una fraternidad en los países de Latinoamérica, que permita ampliar aún más la competitividad de dicho sector. Se expusieron propuestas para la mejora de la administración pública, entre ellas, resaltaron la creación de alianzas para la prosperidad, la institución de indicadores confiables que midan la eficiencia y eficacia de las actuales políticas de gobierno, la implementación del manual único de rendición de cuentas, la implementación de las TIC, la propuesta de la reforma educativa y reforma a las políticas de seguridad ciudadana, la atención del espacio público y su ampliación, así como la elaboración de políticas de gobierno para la elaboración del manual de transparencia y la realización de un ejercicio de administración pública comparada, para que con base en experiencias de éxito de otros países se consiga la sinergia entre países.

Asimismo, Román López Flores moderó la mesa de Costa Rica. Durante esta sesión se destacó la autonomía financiera municipal, que a diferencia de México, se enunció que dicho país ha logrado a través de los años que el



desarrollo de las zonas centro se expanda a la periferia, logrando niveles de vida más equitativos en su población, sin embargo, se argumentó que hay instituciones que no atienden las demandas ciudadanas, se aseveró que la administración de lo público se lleva a cabo en función de la transformación social, que no sólo es veloz, sino que ha traído como consecuencia la falta de cohesión entre sus miembros, y de identificación con el espacio a partir de la transnacionalización y la modificación.

4 de julio de 2012

Durante la Sesión ordinaria de Cabildo del H. Ayuntamiento se firmó el contrato de prestación de servicios entre el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y el H. Ayuntamiento de Chicoloapan de Juárez, que tiene como objetivo el desarrollo de proyectos SUBSEMUN 2012.

En el marco de dicho contrato se capacitará a los servidores públicos y personal del ayuntamiento en materia de seguridad ciudadana; se desarrollará un proyecto para la prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes, con quienes se buscará generar elementos de identidad y sentido de pertenencia hacia el municipio, canalizando conductas negativas hacia el bienestar social; asimismo, se implementará un observatorio ciudadano, que a través del monitoreo y seguimiento de políticas incrementará el desarrollo de la seguridad en Chicoloapan; finalmente y bajo la premisa de convertirlo en un municipio más seguro, previo diagnóstico, se realizará la evaluación del desempeño a ciento sesenta y cinco elementos de la policía municipal.

En uso de la palabra, el profesor Gómez Alvarado mencionó que es necesario fortalecer la seguridad del municipio, sumando fuerzas para conseguir resultados positivos, subrayó que la participación y el interés ciudadano son fundamentales.

Durante la intervención del maestro Valdés Rodríguez mencionó que el IAPEM, se encuentra comprometido con el ayuntamiento, que se buscará generar conciencia respecto al deber de la policía municipal, ya que su responsabilidad es preventiva y no represiva. Aseveró que desafortunadamente los delitos actuales han rebasado todos los niveles, por ello, es necesario contar con el interés y la participación ciudadana; ejemplificó lo anterior indicando que Scotland Yard basa su éxito en la ciudadanía, ya que, ésta participa de manera activa, coadyuvando al logro de la seguridad social.

25 de julio de 2012

En las instalaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México "IAPEM", en la ciudad de Toluca, se llevó a cabo la reunión de jurado calificador del "Premio Bienal IAPEM 2012", con el objetivo de deliberar para emitir un veredicto y otorgar el premio a la mejor investigación en materia de administración pública.

El jurado calificador estuvo conformado por el maestro Raúl Murrieta Cummings, Secretario de Finanzas del GEM; el doctor Eduardo Gasca Pliego, Rector de la UAEM; el doctor Alejandro Salcedo Aquino, Director de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán; el doctor Elías Micha Zaga, Director general del COMECyT; el doctor Alejandro Vargas Castro, Presidente de El Colegio Mexiquense; la doctora Guillermina Baena Paz, Presidenta del Comité Editorial del IAPEM; el maestro Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM; el maestro Román López Flores, Secretario Ejecutivo; el licenciado Francisco Velasco Zapata, Coordinador de Comunicación Social del mismo Instituto, evento en el cual dio Fe el licenciado Gabriel Ezeta Moll, Notario Público No. 82 de la ciudad de Toluca.

Como consecuencia de su deliberación, el jurado determinó otorgar el *Premio Bienal IAPEM 2012* al trabajo que correspondió al seudónimo de "periscio", quien participó con la investigación denominada "El papel de la Contraloría Social en el Programa Federal Vivienda Rural. El caso de San José del Rincón, Estado de México". Asimismo, otorgó Mención Honorífica a los siguientes trabajos: "Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: 2000-2008", bajo el pseudónimo de "candidato"; "La conducción axiológica del servidor público del Estado de México", cuyo seudónimo era el de "diplomático", y "La representación en el gobierno municipal y su calidad democrática. Análisis de caso en los ayuntamientos: Toluca, San Mateo Atenco y Xonacatlán, Estado de México (2009-2011)", bajo el seudónimo "etcétera".

Todo el proceso se efectuó bajo la Fe del Notario Público Gabriel Ezeta Moll, quien en forma personal abrió los sobres que obraron bajo su resguardo desde el inicio de la etapa correspondiente, para obtener las identidades de los participantes galardonados. Nombres que se darán a conocer, de conformidad con la convocatoria, el jueves 26 de julio en el portal de internet del IAPEM, A. C.

En su oportunidad, el maestro Mauricio Valdés Rodríguez comentó que la finalidad de llevar a cabo certámenes de esta naturaleza, es promover y alentar la participación de asociados del instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en colaborar a la mejora de la administración pública estatal y



municipal, a través del fomento de la investigación teórica o prospectiva y su aplicación práctica. Comentó que los trabajos registrados fueron revisados y evaluados conforme a los criterios establecidos en la base novena de la convocatoria emitida por el IAPEM, A.C.



Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM*

- **Título:** No más de cuatro o cinco palabras. Un máximo de 150 caracteres. Si el título necesita de un concepto más largo, es mejor agregar un subtítulo

- **Autor:** Se debe indicar el nombre completo, máximo título alcanzado, nombre completo de la institución donde se desempeña y sus siglas, en caso de tenerlas, en paréntesis; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web* (personal e institucionales).

- **Abstract:** Se debe indicar el concepto; en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).

- **Palabras clave:** Se debe indicar el concepto; en español y en inglés no más de seis en cada idioma.

- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) para poder adecuar el texto a la versión digital, fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. No se deben usar las funciones automáticas del *Word*, se requiere un texto simple, se usarán solo las hojas en orientación vertical, lo único permitido es usar cursivas y negritas, no poner número de página en las páginas

- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías. El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinar de la audiencia de la Revista. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis o en una nota al pie. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas de la Real Academia (2010) y no a las de otros idiomas.

- **Introducción:** Breve.

- **Desarrollo:** La orientación del tema debe ser atemporal; cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes,

se deberá poner en el lugar correspondiente dentro del texto, en paréntesis, un título que corresponda a la imagen por usar, de manera abreviada (Ejemplo: (Mapa concponSem) de imágenes: ver Imágenes)

- *Conclusiones*: Con lo relevante del artículo.

- *Imágenes*: Se entregarán en un archivo por separado en el formato *jpg* únicamente, 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 o algo por el estilo. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado arriba mencionado, que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- Por respeto a los derechos de autor, pueden ser utilizados exclusivamente aquellos elementos gráficos creados directamente por el autor, aquellos para los cuales el autor posea los derechos, aquellos de dominio público o aquellos de licencias libres (*Creative Commons*).

- *Márgenes de página*: 3 cm. de cada lado y 2.5 cm. superior e inferior.

- *Texto*: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)

- El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: GuerreroBuen gobierno.doc)

- Referencias a las fuentes y notas: las llamadas de notas deben ponerse manualmente. Las Fuentes se registran por apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.

Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente:

1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre, también se usa solo poner la inicial del nombre, pero si se considera para efectos de claridad, se pondrá el nombre completo del autor para que el lector lo reconozca con mayor rapidez) o la institución responsable.

2. Año de la publicación.

3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo (todos los títulos se subrayan o se escriben en cursivas).

4. Título de la serie o del volumen individual, si fuera el caso.

5. Edición siempre y cuando sea otra diferente a la primera.

6. Editorial.

7. Lugar de publicación.

8. Número de páginas (optativo).

Un autor:

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Ariel Social, Barcelona.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro. Una nueva planeación estratégica fundada en valores*, Mc Graw Hill, México.

Editor(es):

López Segrera, F.; Grosso J. L.; Mojica, F. J.; Didrikson, A.; Muñoz, M. R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, Miguel Angel Porrúa editor, México.

Patrocinado por una institución(es) corporación(es) u organización(es):

World Future Society, 2004, *Special report, Forecasts for the next 25 years*, The futurist, USA.

Series:

Guardiño, R., 2004, "Prospectiva para todos. Construcción de escenarios", *Working Papers* No. 1, UNAM/FCPyS, México.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., 1998, "Visión del mundo en el próximo milenio", en *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Mojica, F. J. (ed.), Alfaomega, Colombia.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Océano, Barcelona.

Para un artículo: Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad).
2. Año de la publicación.
3. Título del artículo (señalado por una sola comilla).
4. Título de la publicación (subrayado o en itálicas).
5. Número del volumen.
6. Número de la publicación.
7. Páginas entre las cuales está el artículo.

Artículo de periódico: Salazar, A. M., 2005, "Descifrando mensajes", *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Ponencia: Montañana, A., 2004, "Prospectiva como un arte", *Simposium Prospectiva: política social y tecnocientífica*, México D. F., Noviembre.

Trabajo inédito: Alvarez, J., (2008), "Atención psicológica a familiares en crisis. El caso de la discoteca *News Divine*", PAPER.

Artículo de revista: Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para material multimedia que no sea libro: Los datos que se requieren son los mismos que se registran para un libro, indicando el formato al final del nombre si es grabación, video, archivo de cómputo, etcétera.

El día después de mañana (THE DAY AFTER TOMORROW) (video), 2004, Twentieth Century Fox, producción de Centropolis Entertainment/Lions Gate /Mark Gordon Company.

Para fuentes electrónicas: Pueden incluirse fuente completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas:

1. Nombre de los autor(es).
2. Fecha de publicación.
3. Título de la publicación en cursivas.
4. Editorial u organización.
5. Tipo de formato (*web, blog, chat, periódico, revista o newsletter, PDF*).
6. Se anota disponible en nombre o dirección del sitio en internet.
7. Por último, consultado el... con la fecha de consulta del documento.

Ejemplo: Baena Paz, G., 2004, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, DGAPA/UNAM/Subnodo Futuro México, CD, también disponible en línea en: www.wfsf-iberoamerica.org, consultado el 5 de septiembre del 2011.

Si no hubiera autor el título, se usa como el primer elemento de la cita. Ejemplo: Millenium Project, *Estudio de Cuestiones éticas del futuro Segunda Ronda*, 2005 (computer file PMP), disponible en línea, <http://www.acunu.org/millennium/ethics-rd2.html>, consultado el 10 de noviembre del 2006.

Referencias en el texto de un ensayo o artículo: En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas. Esta puede aparecer al final de una oración y antes del punto final.

Alternativamente, el apellido(s) del autor pueden ser integrados dentro del texto seguidos por el año de la publicación entre paréntesis.

NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

Ejemplos de distintas formas para citar: Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998).



Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998, p. 3).

Gabiña (1998) dice que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

Gabiña (1998, p. 3) ha expresado que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

RECUÉRDSE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS
APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.







Políticas Editoriales

Revista IAPEM

Sobre sus objetivos y cobertura temática

Revista IAPEM es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, con ello, que permitan a quienes ejercen la administración pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la administración pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública.
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos.
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo.
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional.
- Gestión y evaluación de proyectos.
- Políticas Públicas.
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública.
- Administración pública municipal.
- Problemática y gestión de la Zona metropolitana DF/Estado de México.



Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados, así:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

Sección trabajos de investigación

a) Artículos de investigación científica, tecnológica: documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos en proceso, estado del arte o terminados de investigación, pero enfocándose principalmente en los procesos metodológicos, epistemológicos, éticos de dicho proyecto referido a la administración pública o disciplinas afines. En todos los casos se presentarán trabajos originales Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

Sección Artículos de reflexión y análisis (arbitrada)

c) Artículos de reflexión (derivados de investigación): documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

d) Artículo de revisión bibliográfica: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con temas de administración pública, gobierno y política, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 40 referencias. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

En todos los casos puede haber traducciones de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

Sección Reseñas (no arbitrada)

Reseñas de libros: Presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a dos páginas y no mayor a tres (1,000-1,500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección Numeralia (no arbitrada)

Su extensión será de dos a tres páginas (1,000-1,500 palabras).

Sección Agenda Glocal (no arbitrada)

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

3. Sobre su publicación

Revista IAPEM es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su comité editorial, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Espacios para publicidad en la revista del IAPEM están disponibles, siempre y cuando estén de acuerdo a la naturaleza de la revista y a los intereses de los lectores.

4. Sobre su estructura editorial

La *Revista del IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son:

- a) Actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (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 ratifi-

cados por el Consejo Directivo del IAPEM a partir de recomendación del director, por un período de tres años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

Coordinación editorial: Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad.
- b) su actualidad.
- c) su pertinencia.
- d) su estilo.
- e) su aporte a la comunidad académica.
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios hechos y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: *a)* si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; *b)* si el autor no se encuentra conforme con la evaluación. En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

Formato de cesión de derechos y proceso de publicación

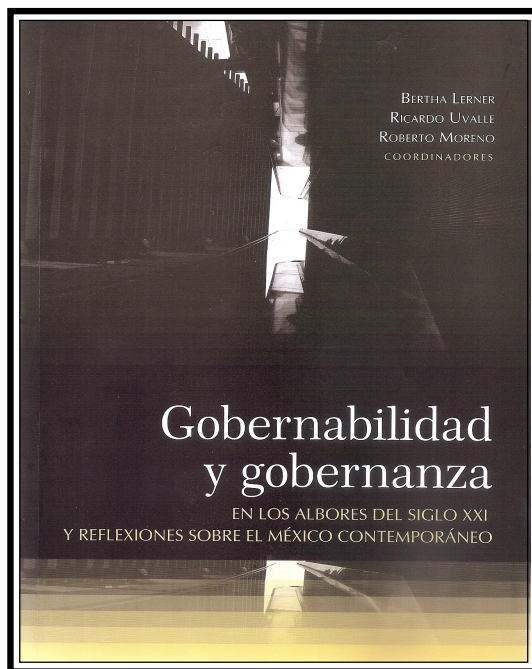
A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación 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
Abril de 2012

**Gobernabilidad y gobernanza
en los albores del siglo XXI
y reflexiones sobre el México contemporáneo**
Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (coordinadores)



INDICE

**PRIMERA PARTE. NUEVAS ALTERNATIVAS Y APROXIMACIONES
TEÓRICO-METODOLÓGICAS**

**I. Caminos para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza
a nivel mundial y regional**

Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública, Ricardo Uvalle

*¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?:
el estudio de dos casos*, José Antonio Rosique

*Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción
de sistemas agroalimentarios*, Gerardo Torres y Alejandro Ramos



Reformas pendientes en los partidos políticos latinoamericanos, Flavia Freidenberg

Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior, Armando Alcántara

II. Debates conceptuales

Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad, Ariel Kleiman

*Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza
(una manera de diferenciarlos)*, José Juan Sánchez

SEGUNDA PARTE. EL CASO MÉXICO

I. Contexto, actores y procesos

México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja, Bertha Lerner

El nuevo espacio político de los empresarios, Ricardo Tirado

*Católicos integristas y gobernabilidad. Su problemática ante
la separación Iglesia-Estado y en los tiempos actuales*, Fernando M. González

II. Gobernabilidad, gobernanza y espacios

Hacia una transformación de la gobernabilidad en el territorio nacional, Angélica Pérez Ordaz

Gobernabilidad y gobernanza en la administración local, Roberto Moreno

III. Restricciones a la gobernabilidad

Déficits democráticos, Yolanda Meyenberg Leycegui

Corrupción y rendición de cuentas, Irma Eréndira Sandoval

Violencia e inseguridad: obstáculos al proceso democrático, René Jiménez

La administración de los riesgos sociales e individuales, Carlos Welti

Las políticas e instituciones dirigidas hacia las personas adultas mayores; algunas reflexiones a partir del envejecimiento demográfico en México, Verónica Montes de Oca Zavala



Revista IAPEM, núm. 82, Mayo-Agosto de 2012,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México
Se terminó de imprimir el 13 de septiembre del año 2012
en los talleres de HERSA EDICIONES, Av. Oriente 10 núm. 95,
Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080
El tiro consta de 500 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

