

Asociados Fundadores

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

Consejo Directivo 2010-2013

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Eduardo Gasca Pliego
VICEPRESIDENTE

Francisco Javier Funtanet Mange
TESORERO

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

Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

José Luis Palacios Arzate
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Constanza Márquez Aguilar
CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN

José Rodríguez Domínguez
CENTRO DE DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Adriana E. Bazán Trousselle
CENTRO DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y
DIFUSIÓN

COORDINACIONES

Rafael Manuel Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Armando Campuzano González
GESTIÓN

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(agosto 2011)

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

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
VOCALES

Carlos Arriaga Jordán
Roberto Moreno Espinosa

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El mundo contemporáneo vive momentos de convulsión, incertidumbre y cambios que exigen de los gobiernos capacidades de respuesta más innovadoras y eficaces para encauzar demandas y protestas que se expanden de modo intenso. Diríase que los sistemas políticos han ingresado a una fase de mayor prueba relacionada con su capacidad de maniobra frente a situaciones conflictivas. La visión modernizadora de los sistemas de gestión pública está en riesgo al no procesar exigencias con agilidad, visión y eficacia, las demandas que hoy día se difunden en escala universal y que denotan el encadenamiento de hechos y procesos que en algunos casos rebasan al orden establecido.

Países como Libia y Siria viven condiciones de riesgo y sacudidas que son abordados con métodos represivos -violencia instrumental- con el fin de que los gobernantes mantengan el control del poder. Es alto el costo en vidas humanas, así como la destrucción de las economías desde el momento en que la regularidad social y política se rompe para tratar frenar de manera violenta las protestas e inconformidades. El espacio público entendido como un sistema de convivencia, intercambio y deliberación se focaliza en la calle; en los medios de comunicación, con las marchas, las protestas, la crítica ciudadana y los debates para dar cuenta de las movilizaciones crecientes que se organizan, exigiendo cambios en las estructuras institucionales del poder, a fin de transformar las condiciones de vida que están distantes de la democra-



cia y los proyectos en favor de la libertad individual y los beneficios colectivos.

Los rendimientos decrecientes del poder están llegando a puntos insalvables y con ello el final de los liderazgos autoritarios y fincados en una visión de masas que desvaloriza a las personas y reivindica el culto a la personalidad. Una lección a destacar consiste en que los sistemas de poder cuando agotan su eficacia para atender y procesar problemas de modo efectivo y pacífico, sólo se mantienen con el uso de la violencia física, es decir, con la fuerza que destruye y que trata de contener las presiones que se acumulan en el orden establecido. El uso de la violencia organizada es el último de los recursos para tratar de gobernar los procesos de crisis y cambio que además de imparables, son recurrentes. Cuando se debilitan las estructuras y los procesos que favorecen el tratamiento de los problemas mediante agendas convenidas, el riesgo de la visión unidimensional propia de los mandos autoritarios, inicia el declive de su efectividad y con ello los medios para contener los disturbios se apoyan más en la fuerza que exagera los ánimos y las pasiones, hasta aumentar la presión a las cúpulas gobernantes.

En el caso de Libia y Siria el sentido de Estado se caracteriza más por el ejercicio violento del poder y de ese modo no hay más salida que aceptar las condiciones injustas de vida o iniciar la lucha política desde la sociedad para que los grupos organizados sean el contrapeso al orden político dado y puedan tener acceso a las demandas por mejores políticas públicas.

También Europa Occidental es un escenario donde las dificultades que las autoridades tienen para llevar a cabo la tarea de gobernar asociando beneficios y capacidad de conducción con base en recursos escasos. Los problemas económicos y financieros que agobian a Grecia son muestra de cómo la zona euro se cimbra ante la posibilidad de un mayor contagio. De ahí la tarea de la Primer Ministra de Alemania Angela Merker y el Presidente francés Nicolás Sarkozy para encabezar los esfuerzos que conlleven a sumar apoyos efectivos que eviten el agudizamiento económico del país helénico. Un posible rescate de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional por cerca de 120 millones de euros, es muestra del colapso en puerta si fallaban los diferentes mecanismos de apoyo que se negocian. El problema de la deuda griega a largo plazo ha provocado incluso que los Bancos Nacionales de Grecia, el Eurobank EFG, Alpha y Piraeus se encuentren en punto delicado no sólo por su falta de solvencia, sino porque la calificadora Estándar and Poors los ha evaluado con tres escalones menos en su desempeño, lo que implica que su prestigio en el mundo financiero no es confiable, sobre todo debido a la falta de liquidez.

Los problemas políticos no están distantes de la situación económica, porque el primer ministro griego ha solicitado y ha obtenido del Parlamento un voto de confianza para continuar con los programas de ajuste, restricción y recuperación para calmar a los mercados y así recibir la ayuda internacional para evitar la suspensión de pagos. La oposición de derecha ha regateado su apoyo al primer ministro e incluso ha

presionado, a fin de anticipar las elecciones en una situación que finalmente ha sido conjurada para llevar a cabo la implementación de las políticas financieras que impactarán a fondo en la sociedad griega, debido a que implica más contención del gasto público, menores prestaciones sociales, moderación salarial y flexibilidad laboral.

Los Estados Unidos de Norteamérica no están lejanos de una mayor recaída económica que pondría en mayor riesgo a las regiones del mundo porque se alteraría una vez, la necesaria funcionalidad que necesita el intercambio mercantil. El manejo de la deuda es el foco de tensión que divide a los grupos demócratas y republicanos. Actualmente el tope de endeudamiento autorizado es de 14.3 billones de dólares, mismo que se pretende elevar para “reanimar” la débil recuperación estadounidense. El juego político sobre la administración de la deuda se está dando incluso a nivel de los líderes del gobierno que incluye al presidente Obama y al líder de la Cámara de Representantes John Boehves. En el dato más reciente, consiste en que el presidente de la Reserva Federal Ben Bernake ha declarado que la institución a su cargo está lista para inyectar liquidez a la economía en caso de que los problemas subsistan, en momentos que el desempleo es del 9.2 por ciento hasta junio de este año y el índice de precios y cotizaciones ha subido en 0.2 por ciento hasta mayo de este año.

España por su parte, forma parte de los países con serios problemas económicos y políticos. Cada vez son más las reacciones en contra del gobierno socialista que encabeza José Luis Zapatero. El Movimiento 15

de Mayo -M15- ha desencadenado múltiples protestas ante las políticas públicas de un gobierno que no acierta a revertir condiciones adversas de vida y que favorece en su óptica al capital financiero, dando lugar incluso, a la visión de los mercados en el sentido de que son más soberanos ante el Estado, situación que se debe revertir para evitar mayores procesos de desigualdad en la sociedad española. Ésta situación incide en la falta de oportunidades laborales, la falta de liquidez, los programas de austeridad, el endeudamiento y la falta de perspectiva para salir del bache económico y han puesto al gobierno español en situación precaria, al perder credibilidad y legitimidad ante los votantes.

Los reclamos de las marchas apuntan por el lado de tener un sistema político más funcional y efectivo, alejado de las derechas y las izquierdas. Los inconformes proclaman que las instituciones están envejeciendo y por ello la crisis que se vive no se aborda con eficacia. El pasado 19 de junio hubo de nueva cuenta marchas que sumaron hasta 150,000 personas en Barcelona en busca de mejores alternativas para revertir la falta de mejoría económica y social. Se cuestiona de ese modo a un sistema de poder democrático, pero inefectivo para gobernar la crisis y sobre todo las expectativas de la población a favor de mejores horizontes de vida. El ejemplo español ha cundido en menor escala política y social en Bruselas, Francia y Portugal. Abundado en este sentido, según datos del The Wall Street Journal publicados por Excelsior (7/13/2011) señalan que la deuda gubernamental en porcentaje al Producto Interno Bruto es un factor que presiona a países como España

68%, Portugal 98%, Irlanda 114%, Italia 120%, Grecia 153% con lo cual los problemas económicos y financieros ponen en riesgo a la Unión Europea.

El desencanto en los políticos, la política y las políticas públicas viene en aumento y con ello la vida asociada se cimbra ante la falta de perspectivas que sean más favorables para la población. Está situación refleja la creciente inestabilidad alentada con formas de protesta que consisten en tomar la calle, cuestionar y castigar electoralmente a los gobiernos como es el caso de las municipalidades españolas, en las cuales el gobierno de Zapatero perdió ante su rival que es el Partido Popular y que tiene como líder a Mariano Rajoy. El malestar contra la clase política ha provocado que el gobierno advierta a los inconformes que no se cuestione al sistema político o se pretenda deslegitimar a sus representantes, mientras que en la calle las voces estallan gritando “nadie nos representa”.

La lucha entre los gobernantes y los grupos organizados e inconformes de la sociedad está tensando las relaciones de convivencia y ello indica que la desembocadura de los problemas económicos sean las protestas políticas y con ello el orden establecido es objeto de cuestionamiento, lo cual disminuye su aceptación, esto es, su legitimidad política. Prueba de ello es que la constitución de los ayuntamientos y gobiernos regionales salidos del proceso electoral del 22 de mayo se inscriben en los marcos de la irritación política. El riesgo de una situación así, provoca que los canales del diálogo queden a un lado y se fomenten

en consecuencia, formas de conducta que tensionen más la relación entre el gobierno y los inconformes. La peor señal que un gobierno envía a los ciudadanos es no cumplir sus expectativas y postergar el mejoramiento de sus condiciones de vida. Cuando en lugar de empleo, prosperidad y desarrollo las políticas públicas provocan ajustes y austeridad durante largos periodos, no es fácil convencer a los gobernados para que se resignen durante cierto tiempo a no vivir bien.

En el tiempo actual y con el auge de la globalidad la presión para los gobiernos viene en aumento. Por un lado, la fuerza de los mercados no cede para ganar espacios comerciales, financieros, productivos y tecnológicos. Necesitan la innovación e incentivos para desarrollarse con base en las exigencias de la globalidad. Por otro lado, las sociedades contemporáneas no sólo son testigos, sino que resienten en su seno la aplicación de políticas públicas que limitan las conquistas sociales de otros tiempos. Entre un lado y otro, los gobiernos tienen que desenvolverse para evitar el rompimiento del orden económico y político liberales, para generar opciones de vida que eviten que la desigualdad y la exclusión social se conviertan en bombas de tiempo en la medida en que se acumulan las demandas y los beneficios no satisfechos. La tarea de gobernar tiene horizontes de complejidad insalvable y ello obliga a que los Estados tengan que buscar alternativas que eviten la polarización entre la opulencia y la indigencia.

En este número se abordan temáticas relacionadas con el cambio tecnológico que modifica condiciones de la vida social y gubernamental; la importancia de la sustentabilidad económica y fiscal para los gobiernos locales en momentos que es medular la búsqueda de alternativas más heterodoxas para llevar a cabo la tarea de conducción política; destaca también, la relevancia de la rendición de cuentas en un país como México y el desarrollo de la vida político-electoral en la sociedad mexicana que da como resultado la existencia de un organismo que tiene reconocimiento constitucional para llevar a cabo la administración del poder democrático.

Contenido

Artículos	13
Construcción del gobierno electrónico en México <i>Rigoberto Pérez Ramírez</i>	13
Las Tecnologías de la Información, la Comunicación y el Conocimiento para la Innovación: Hacia un Gobierno Digital del siglo XXI en México <i>Óscar S. Ventura Redondo</i>	49
Financiamiento de las Iniciativas Locales y los Proyectos Regionales Sustentables <i>Guadalupe González Espinosa*</i>	105
La Rendición de Cuentas en México, qué es y qué falta <i>Pedro Santiago Escobar</i>	139
El Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo: Una aproximación de análisis en el campo de la Administración Pública Mexicana <i>Ana María Torres González</i>	169

Agenda Glocal	207
Ley de Migración	207
Numeralia	307
Análisis de los resultados de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH 2010)	307
Reseña de Libro	317
Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008 <i>por: Maximiliano García Guzmán</i>	317
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	321
Revistas de interés	325

Abstract

En un mundo globalizado basado en la economía del conocimiento el gobierno de México ha tenido que enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que traen consigo los avances tecnológicos en el área de las comunicaciones. Las tecnologías de información y comunicación (TIC) se han convertido en parte de una nueva forma de organizar la gestión pública con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y empresas. La modernización de la gestión pública, a través del uso de TIC, busca transformar un gobierno deficiente en un gobierno competitivo, ofreciendo a la población servicios públicos y acceso a la información de manera sencilla, oportuna, transparente, etcétera. Estos compromisos del gobierno apoyado por las TIC se conceptualizan, a partir de finales de los años 90, como gobierno digital o gobierno electrónico (e-government, e-gobierno).

Palabras clave: e-gobierno, servicios electrónicos, agenda de gobierno digital y mejora de la gestión.

In an included world based on the economy of the knowledge the government of Mexico has had to face the challenges and to take advantage of the opportunities that bring with it the technological advances in the area of the communications. The technologies of information and communication (TIC) have turned partly of a new way of organizing the public management with the aim to increase the efficiency, the transparency, the accessibility and the capacity of response to the demands of the citizens and companies. The modernization of the public management, across the use of TIC, seeks to transform a deficient government into a competitive government, offering public services to the population and I access to the information of a simple, opportune, transparent way, etc. These commitments of the government supported by the TIC are conceptualized, from ends of the 90s, as digital government or electronic government (e- government)

Key words: e-government, electronic services, agenda of digital government and improvement of the management.

*Maestro en Administración Pública por la UNAM.

Introducción

En un mundo globalizado basado en la economía digital (Velasco, 2003), el gobierno de México ha tenido que enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que traen consigo los avances tecnológicos en el área de las comunicaciones. Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se han convertido en parte de una nueva forma de organizar la gestión pública con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y empresas. En tal sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar los principales elementos que contribuyen a la construcción conceptual del e-gobierno y permitan comprender la estrategia que ha seguido el gobierno mexicano en las dos últimas décadas en la arquitectura de una administración pública digitalizada. Para ello, partiremos en primer lugar, del análisis de las perspectivas conceptuales para la construcción del e-gobierno; esto nos conducirá a hacia una definición del gobierno electrónico y conocer componentes de una definición multidimensional del término. Establecida las bases conceptuales del gobierno digital, nos avocaremos a la evolución de la construcción del e-gobierno en México; a Agenda de Gobierno Digital para la mejora de la gestión pública 2007-2012, y el análisis grosso modo de algunos elementos que deben tenerse en cuenta para la evaluación del e-gobierno.

Perspectivas conceptuales para la construcción del e-Gobierno

La introducción de tecnologías de información en una organización, como es el caso de los portales gubernamentales, implica, un proceso de cambio organizacional. Estos procesos de cambio y adaptación

responden, por ejemplo, a la oferta de nuevos servicios o a la existencia de nuevos recursos para facilitar el trabajo de los funcionarios. Existen diversas teorías que explican la relación entre el uso de la tecnología de información y el cambio organizacional o institucional, algunas de ellas son el determinismo tecnológico, las perspectivas de actor racional, el incrementalismo, el análisis de sistemas, las perspectivas individuales y de grupo, la teoría de la estructuración, la teoría de sistemas socio-técnicos, la teoría de la promulgación tecnológica (Gil-García, 2005), la perspectiva holística y la perspectiva analítica (Rivera, 2006).

El enfoque institucional permite la comprensión de los fenómenos del cambio. Ha sido utilizado en diversas áreas del conocimiento como la economía, la sociología, la teoría organizacional, la ciencia política y las tecnologías de la información. En esta última, la implementación y uso de Tecnologías de Información y Comunicación en las organizaciones constituye una respuesta a las principales debilidades de diversos modelos para explicar el cambio. Por tanto, la fortaleza del enfoque institucional radica en exponer el cambio de las organizaciones, en el que se integran tanto elementos contextuales como procesos de selección, adopción, implementación y evaluación de las tecnologías de información.

Las instituciones han sido entendidas como las reglas del juego que facilitan la actividad humana (North, 1999) o como el conjunto de reglas, mecanismos de aplicación y sistemas de organización que se refuerzan unos a otros (Luna-Reyes, 2009). Sin embargo, estas reglas no sólo se expresan en forma de leyes escritas, sino que se encuentran también en nuestros esquemas cognitivos y culturales. De tal suerte, que se han identificado tres columnas de las instituciones: a) el regulatorio (leyes escritas); b) el normativo (normas culturales), y c) el cognitivo (significados individuales y colectivos).

La teoría de la promulgación tecnológica (Fountain citado por Luna-Reyes, 2009) utiliza los principios de la teoría institucional para explicar el éxito en proyectos de gobierno electrónico, así como los procesos de cambio institucional y organizacional derivados de la aplicación de TIC asociados a estas tecnologías. De acuerdo con esta teoría, las estructuras institucionales y los factores organizacionales influyen en el proceso de diseño, desarrollo y uso de las tecnologías de información en las dependencias y organismos gubernamentales.

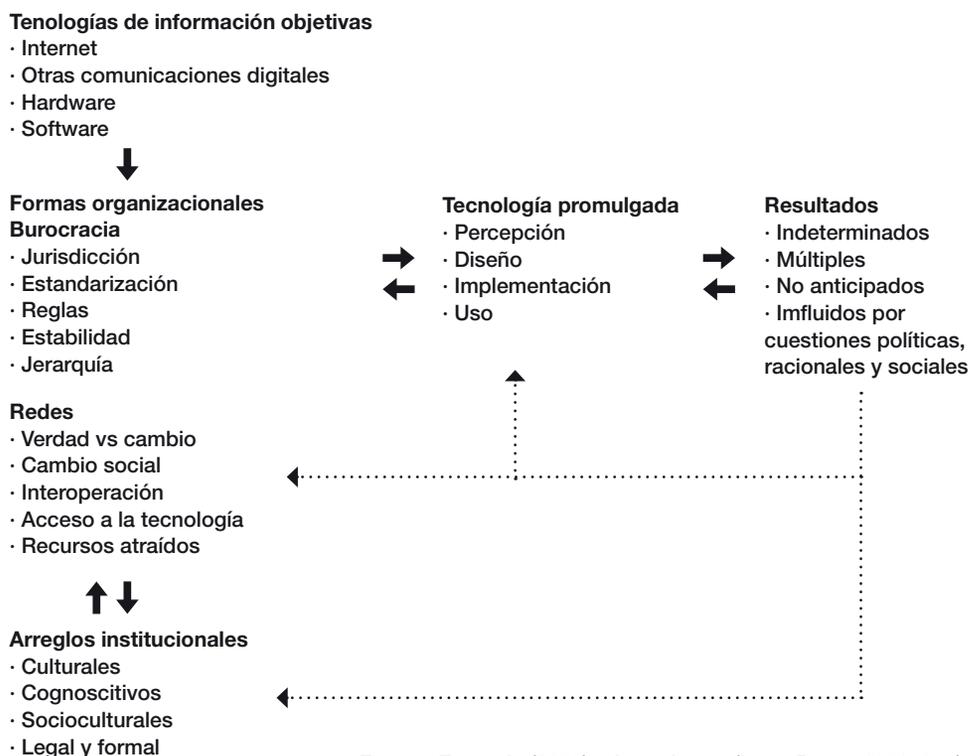
El término promulgación se refiere a la atención selectiva que se da a los usos potenciales de la tecnología y explica la manera en que los individuos en una organización particular diseñan y adaptan sistemas de información (Gil-García, 2004), en este caso portales estatales, para reproducir reglas existentes, rutinas, normas y relaciones de poder. En ocasiones, las consecuencias de estas rutinas producen modificaciones de la estructura para acomodar el uso de la nueva tecnología, de ahí su valor en la explicación de procesos de cambio y relaciones bidireccionales como puede observarse en la figura 1 (Luna-Reyes, 2009).

La figura 1 expone que los grados de funcionalidad, diseño y servicios disponibles en los portales estatales (tecnologías promulgadas) se encuentran estrechamente relacionados; que se espera obtener a través de ellos, por ejemplo, mayor transparencia, mejor participación ciudadana o mejoras en la calidad de los servicios de gobierno. Estos niveles de funcionalidad son a su vez afectados por la capacidad que la organización tiene para la realización de desarrollos tecnológicos, expresada en términos de estructura interna y de redes organizacionales a las que pertenecen. En otras palabras, los recursos organizacionales, así como las redes a las que el área de TI de algún estado pertenece, determinan en buena medida la capacidad de desarrollo del portal del gobierno estatal. En este caso, los arreglos institucionales promueven

la estabilidad, y los proyectos y actividades tecnológicas promueven la innovación y el cambio (Luna-Reyes, 2009: 315).

Por otra parte, el enfoque holístico considera que para comprender el problema de los complejos servicios públicos se debe abordar desde un punto de vista multidimensional que distingue entre diversos niveles de abstracción (desde un nivel estratégico hasta uno técnico), de distintos aspectos (organizacional, jurídico, seguridad, modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo) y las fases centrales del progreso del servicio público en línea (desde la fase informacional hasta la transaccional y de resolución, incluida la fase de atención posterior) (Rivera, 2006: 278).

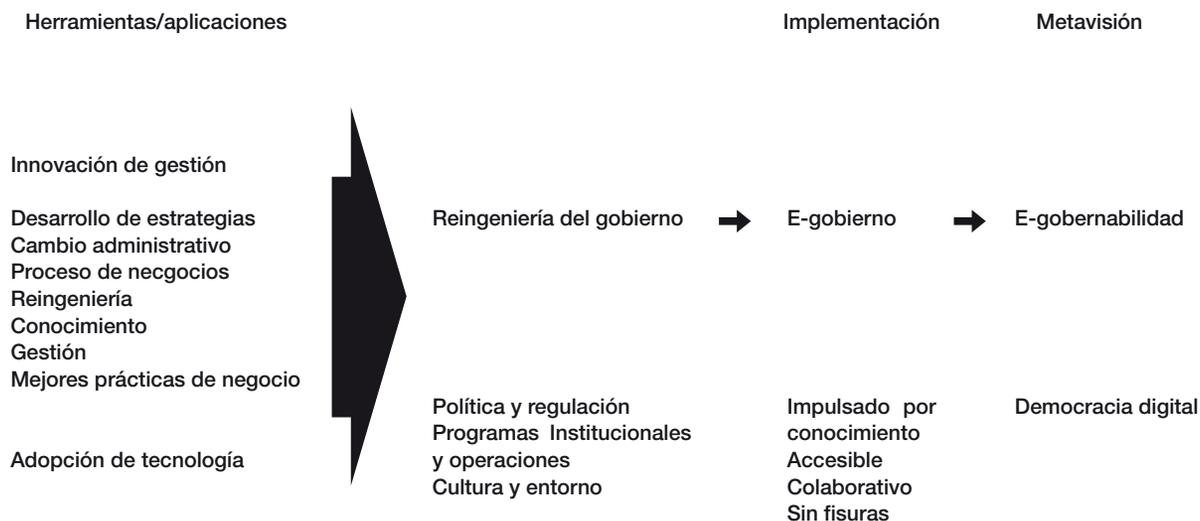
Figura 1. Teoría de la promulgación de la tecnología



Fuente: Fountain (2001) adaptado por (Luna-Reyes 2009, 314).

Por último, el enfoque analítico distingue entre los instrumentos disponibles, el proceso de implementación y la visión, y las metas, como se observa en la figura 2. Entre las herramientas y aplicaciones se distinguen dos tipos diferentes que plantean problemas diversos a la estrategia de construcción del gobierno electrónico. Cabe mencionar, en primer lugar, lo que se refiere a las herramientas de “integración tecnológica”, que aluden a las aplicaciones informáticas y de telecomunicaciones que posibilitan la puesta en línea de los servicios electrónicos y la administración interna de las entidades. En este nivel se encuentran las decisiones tecnológicas respecto de la utilización de tecnologías abiertas, los problemas de interoperabilidad, las decisiones en materia de renovación de infraestructura y la determinación de estándares. En un segundo nivel, se encuentran las herramientas que permiten la innovación en la gestión pública. Aquí, los problemas tienen que ver con la introducción de tecnologías de gestión montadas sobre las tecnologías de información y comunicación, y que hacen necesaria la reformulación de los procesos, los procedimientos y las divisiones en el interior de las organizaciones, e implican procesos de reestructuración masiva de personal (Rivera, 2006: 281).

Figura 2. Un enfoque analítico de e-Gobierno



Fuente: Prima Braga (2003), citado por (Rivera, 2006: 281).

Hacia una definición del e-Gobierno

El vertiginoso crecimiento de las TIC y los instrumentos tecnológicos relacionados con ellas impulsan una nueva relación a distancia entre el Estado, la sociedad y el sector privado.

La provisión de servicios tanto por el sector privado como por el gobierno a través del mismo portal desdibuja cualquier distinción entre ambos agentes. Esta idea de de las agencias gubernamentales virtuales, organizaciones públicas conectadas por computadoras en red y vinculadas en pantalla por medio de Internet ofrece una nueva imagen de la gestión pública.

En este sentido y para entender mejor el término gobierno electrónico o gobierno digital (e-gobierno) que incorpora las TIC a la gestión pública,

partiremos en primer lugar de las definiciones del concepto. Pero el concepto de e-gobierno no es único y este ha sido explicado de distintas maneras. De hecho, no hay consenso respecto a la definición de gobierno electrónico; se pueden encontrar las más variadas definiciones en la literatura mundial, esto debido a que el concepto de gobierno digital ha evolucionado con el tiempo.

En la actualidad existen múltiples definiciones de gobierno electrónico. El espectro va desde conceptualizaciones que lo presentan únicamente como la provisión de servicios públicos mediante aplicaciones en Internet hasta definiciones que caracterizan al gobierno electrónico como el uso de cualquier tecnología de información y/o comunicación (incluyendo faxes o teléfonos) en el gobierno (Gil-García y Luna-Reyes, 2003).

El Banco Mundial sostiene que el concepto e-gobierno se refiere al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las tecnologías de la información, las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno, para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del mismo. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en 1998 definía al gobierno electrónico como la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas. Años más tarde la propia OCDE señala que el gobierno electrónico es el uso de TIC, particularmente el Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno. Ambas definiciones destacan la importancia que adquieren las tecnologías de la información en la prestación de servicios gubernamentales. Sin precisar su significado técnico y organizacional, así como los problemas que implica su introducción desde el punto de vista de la economía política (Rivera, 2006: 262-263).

Las Naciones Unidas definen al gobierno digital como la utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos.

Otra perspectiva considera al gobierno digital como aquél que entrega los servicios gubernamentales en línea. De tal manera, concentra su atención en la utilización de Internet, en los portales que representan las interfaces entre los usuarios y las agencias públicas y en la forma en que aparecen las nuevas modalidades de la operación gubernamental frente a los usuarios. Sin embargo, esta definición pierde de vista la reorganización interna de las agencias gubernamentales necesaria para hacer posible un uso efectivo de las nuevas tecnologías en las relaciones con los usuarios, lo cual dio origen a la creación de innumerables sitios web que no prestan servicio alguno (Rivera, 2006: 262).

Para Claudio Orrego (citado en Kaufman, 2003), el gobierno electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo estratégico de las tecnologías de la información y comunicación, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos. Aquí se destaca que la incorporación intensiva constituye una manera particular de estructurar la gestión de las entidades públicas como para el desenvolvimiento de la operación interna de las organizaciones indicadas. Se reduce así, el problema de la incorporación de TIC a una cuestión técnica sin indagar en los aspectos de la economía política.

Para Gil-García y Luna Reyes (2006), el gobierno electrónico se define como la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno, para proveer servicios públicos, mejo-

rar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información y promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento. En tal sentido, los portales de gobierno estatal son un ejemplo de gobierno electrónico. Un portal de gobierno se entiende como una puerta de acceso integrada al sitio de Internet del gobierno estatal, y provee tanto a entidades externas como a personal del gobierno en un punto único de acceso en línea a recursos e información del estado (Luna-Reyes, Hernández y Gil-García, 2009).

Para el sector privado el e-gobierno combina servicios basados en información electrónica para ciudadanos (e-administración), destacando al mismo tiempo, su potencial para reforzar elementos de participación (e-democracia). El concepto de e-participación incorpora en la definición de e-gobierno la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos.

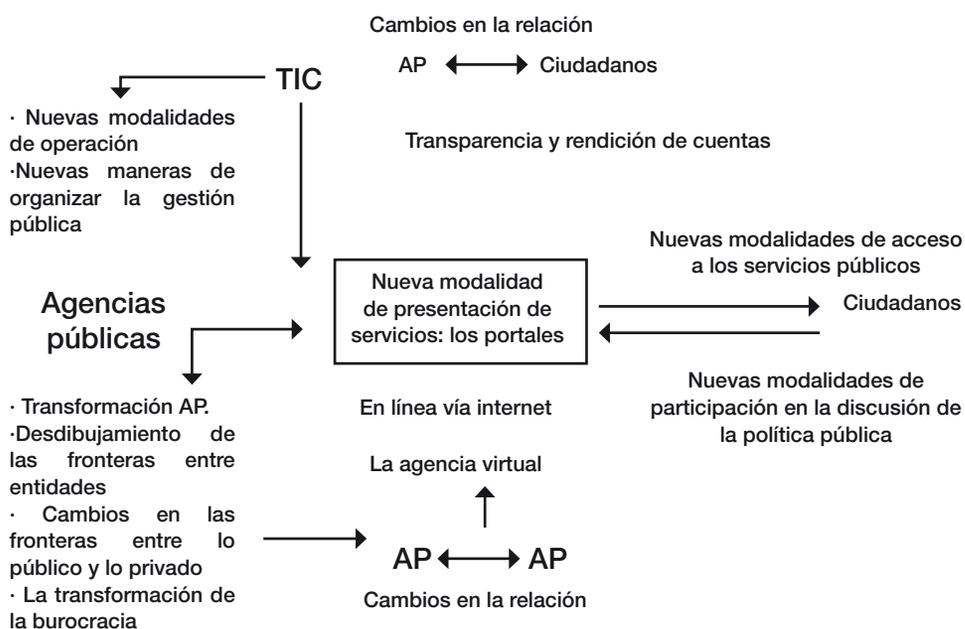
Por otra parte, para Ester Kaufman (2003) gobierno electrónico conjuga nuevas tecnologías de información y comunicación, reingenierías de estructuras¹ y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las maneras como el gobierno digital implica el desarrollo de formas asociativas sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección. Para la autora los

¹ La definición considera que no se trata solo de informatizar lo que está, para seguir haciendo lo que se hace, sino que tiene como objetivo la llamada reinención del gobierno en términos de la eficientización o perfeccionamiento del gobierno a través de sucesivas reingenierías de procesos de base tecnológica aunque de profunda “raíz” cultural. Véase Osborne, David (1994). La reinención del gobierno. Paidós, España.

servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados y los ciudadanos están incluidos como socios del sistema.²

De acuerdo con esta última definición se muestra en la figura 3 el esfuerzo realizado en esta conceptualización.

Figura 3. Hacia una conceptualización del gobierno electrónico



Fuente: Rivera Urrutia, Eugenio (2006), "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura", *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XV, núm. 002, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., p 265, en <http://www.redalyc.uaemex.mx> [consultado el 5 de febrero de 2011]

² Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los socios, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etc.). Este modelo transforma el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, evitando la disrupciones causadas por los cambios administrativos y políticos.

Componentes de una definición multidimensional de e-Gobierno

Partiendo del análisis de las definiciones y componentes encontrados en la literatura existente, Gil-García y Luna-Reyes argumentan que el fenómeno gobierno electrónico es multidimensional y por tanto, es necesario conceptualizarlo como una amalgama de elementos y aplicaciones interrelacionados, los cuales no necesariamente tienen los mismos objetivos, prioridades y/o beneficiarios (stakeholders). Los autores sugieren que los componentes principales de esta definición multidimensional deben ser:

- Servicios electrónicos (*e-services*), se refiere a la prestación de servicios públicos por medio de tecnologías de información y comunicación, especialmente Internet y otras aplicaciones de red (peticiones de documentos, emisión de certificados, pagos hacia y desde organismos públicos) (Gil-García y Luna-Reyes, 2006).
- Gerencia electrónica (*e-management*), es el uso de tecnologías de información y comunicación para el mejoramiento de las operaciones gubernamentales, eficiencia interna y todas las labores de administración y reforma gubernamental (Gil-García y Luna-Reyes, 2006).
- Democracia digital (*e-democracy*), se refiere al uso de tecnologías de información y comunicación para promover la participación ciudadana en sus diversas manifestaciones y sustentar las relaciones democráticas entre el gobierno, los ciudadanos y otros stakeholders (Gil-García y Luna-Reyes, 2006)

- Políticas públicas digitales (*e-policies*), es la creación -no necesariamente usando TIC- de un marco legal y regulatorio que facilite iniciativas de gobierno electrónico y fomente un ambiente propicio para la sociedad de la información (Gil-García y Luna-Reyes, 2006).

- Gobernanza electrónica (*e-governance*), es la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Naciones Unidas, 2003). Participación ciudadana digital (*e-participation*), se interpreta a menudo como mecanismos variados de extensión de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada. No obstante, se busca extender la participación ciudadana directa a la toma de decisiones en materias específicas sobre la base de consultas en línea, foros públicos y plebiscitos (Naciones Unidas, 2003). Para que un gobierno democrático funcione, es necesario que los ciudadanos tengan oportunidades de participar de forma real y efectiva en las decisiones públicas. Algunos mecanismos específicos son foros virtuales y “chats”, en donde los ciudadanos pueden compartir sus opiniones en la comodidad de sus hogares. Procesos de participación que solían ser para una minoría selecta de grupos de interés como “comentarios a regulaciones” (*e-rulemaking*) han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia (Fountain, 2003). Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para los cambios derivados de estos innovadores sistemas de participación ciudadana (Ejemplo, el gran volumen de comentarios recibidos) y su capacidad de respuesta es limitada.

- Política electrónica (*e-politics*), se refiere al uso de TIC, fundamentalmente de Internet y la web, para la actividad política (participación interactiva ascendente u horizontal) de los ciudadanos individualmente, o a través de grupos de presión, instituciones y organizaciones e incluso áreas del gobierno en cualquiera de sus niveles. Por ejemplo, hacer spamming de proclamas revolucionarias, organizar o alentar marchas o protestas, así como dialogar entre gobernantes y gobernados en foros.

- Democracia digital (*e-democracy*), es como una forma híbrida de la democracia moderna y constitucional, “menos” representativa y más participativa gracias a la utilización de TIC y los new-media en diversos mecanismos de participación directos. Ya sea que esta participación sea solo peticionar, quejar, informarse o informar, deliberar o incluso tomar decisiones electivas (sufragio activo) o sobre diversos temas de la agenda de gobierno.

Existen otros elementos que se suman a los anteriores como *e-transparency*, *e-voting*, *e-procurement*, *e-rulemaking*, *e-commerce*, que permiten entender y medir este fenómeno de forma clara y sistemática el gobierno electrónico.

Construcción del gobierno electrónico en México

En México la instrumentación del gobierno electrónico tiene sus primeros antecedentes durante la década de los setenta, por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (NAFIN), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México. Posteriormente el uso de computadoras se fue extendiendo a

otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) (López, 1998). En esa misma década también aparecieron organismos como el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAPF),³ creado en 1971, que era un órgano colegiado conformado por los directores de las unidades de informática de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) creado en 1978. Aunque existían estos organismos, no había cooperación sino una diversidad de esfuerzos individuales (INAP, 1991). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 – 2000 dio origen al Programa de Modernización de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública, SFP) y el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).⁴ Este programa inició proyectos informáticos nacionales con carácter interinstitucional –que por su naturaleza- fueran estratégicos para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales.

Durante el periodo presidencial 2000 – 2006 se dieron avances importantes en materia de e-gobierno tanto en la construcción de infraestructura física y disponibilidad de servicios y trámites en línea como en la conformación de un marco legal más adecuado. En principio, el Presidente Vicente Fox, en su mensaje de toma de posesión, dio instrucciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes para iniciar el Sistema

³ El nombre original era Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal.

⁴ En diciembre de 1994 la Presidencia de la República lanzó la primera página de Internet del gobierno federal.

Nacional e-México, una de las primeras acciones del Sistema fue la organización de un Foro de Consulta Ciudadana que involucró a diversas entidades públicas y privadas para recopilar experiencias nacionales e internacionales sobre el uso de TIC en el sector público con el fin de integrarlas al PND 2001 – 2006.⁵ En 2002 se presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en la que el desarrollo del gobierno digital era una prioridad y se señalaba que se deben “aprovechar al máximo las tecnologías de información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.” Sin embargo, antes del lanzamiento de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno ya se habían emprendido acciones como la iniciativa de la Oficina de la Presidencia para la Innovar y digitalizar el gobierno, la conformación del Consejo de e-México y la posterior puesta en funcionamiento del Programa Nacional e-México con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y la Secretaría de Economía (SE); así mismo se creó el Consejo Técnico del Fideicomiso e-México 2058 que fue el mecanismo mediante el cual varios proyectos de e-gobierno fueron financiados. En 2003 se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) como parte de la SFP para darle a ésta responsabilidades en materia de desarrollo de las TIC's en toda la APF.⁶ Finalmente en 2005, se emitió el Acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico que

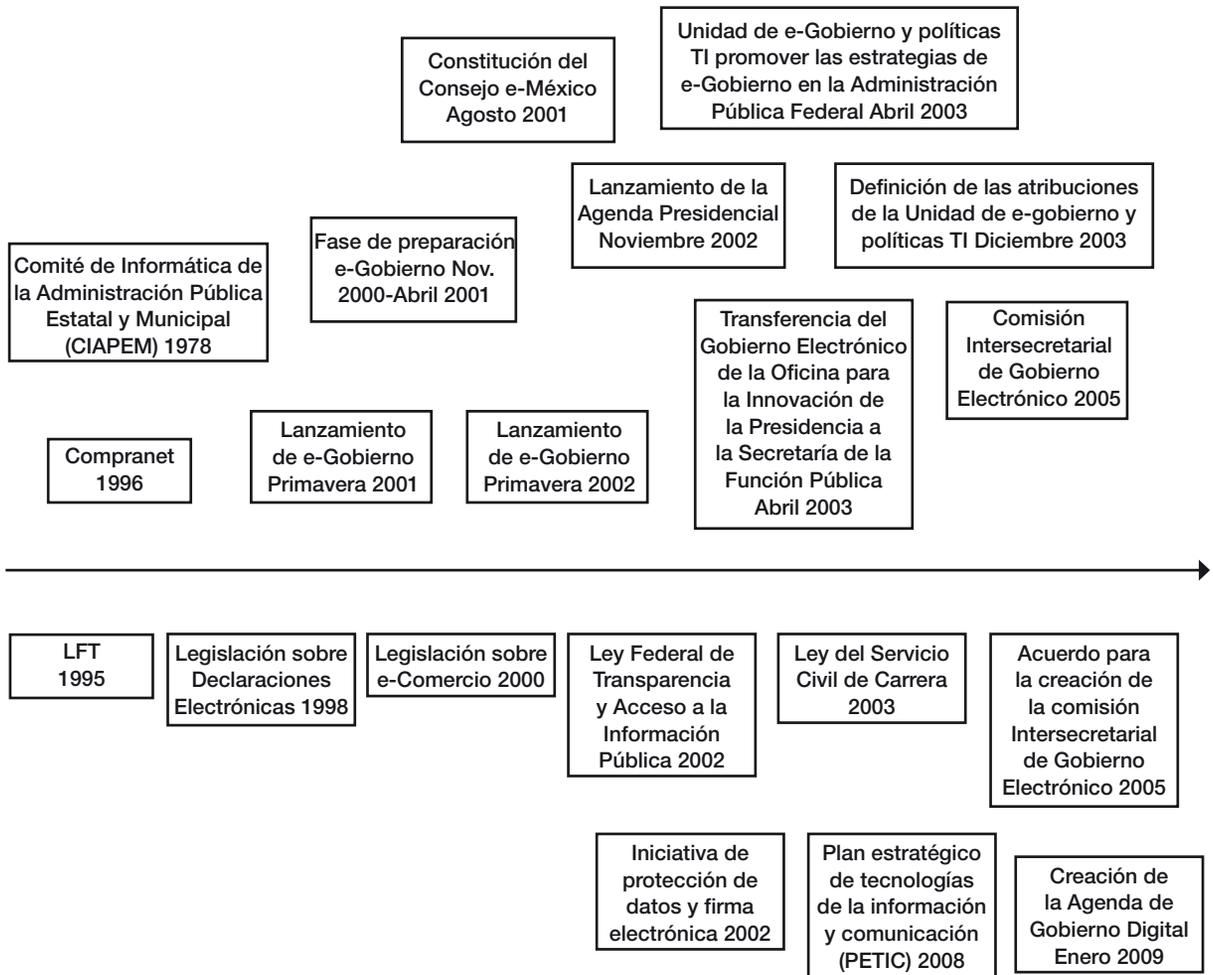
⁵ El Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 señala que “se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor.” (PND, 2000 – 2006).

⁶ Anteriormente esta responsabilidad era compartida entre la SFP e INEGI.

tiene como principal objetivo aprovechar estratégicamente las TIC para el buen gobierno. Además del marco legal directamente relacionado con el gobierno electrónico también se promulgaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley del Servicio Civil de Carrera que afectaron indirecta, pero claramente el desarrollo del e-gobierno en México (ver figura 4).

La estrategia de gobierno electrónico incluye los ámbitos locales y estatales pues se considera un medio para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el gobierno en todos sus niveles, federal, regional, estatal y municipal. En un contexto con 2, 438 municipios de los cuales sólo 360 se consideran alta o medianamente tecnificados y donde las áreas TIC se ven en los organigramas como un área no estratégica sino operativa, destaca el papel de CIAPEM cuyo objetivo central es fomentar e impulsar el uso y aprovechamiento de TIC para mejorar la competitividad dentro de la administración pública de estados y municipios, principalmente a través de la cooperación ya sea dentro de un mismo estado, con otros estados y municipios y también con el gobierno federal.

FIGURA 4. Mapa de ruta del e-Gobierno en México



Fuente: Gil-García, José Ramón, Mariscal Avilés, Judith y Ramírez Hernández, Fernando (2008), "Gobierno electrónico en México", CIDE, p. 8, en http://www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf [Consultado el 22 de abril de 2011]. Calderón Hinojosa, Felipe (2009). Tercer Informe de Gobierno. México.

Uno de los primeros portales electrónicos fue Compranet, creado en 1996, sus objetivos fueron mejorar las licitaciones y compras de gobierno federal, estandarizarlas y darles mayor transparencia al poner al alcance de los proveedores la información para participar de una manera más práctica; sin embargo, la discrecionalidad en las adjudicaciones es

todavía un gran reto a vencer. Los ámbitos de gobierno electrónico son muy variados; en el mismo portal e-gobierno, en el rubro de trámites y servicios de alto impacto, aparecieron, a su vez dieciséis portales.⁷ De acuerdo con la información oficial en 2006 se podían realizar 1,876 trámites y servicios electrónicos gubernamentales.⁸ A través de los portales los usuarios tuvieron acceso a servicios como obtener la Clave Única de Registro de Población (CURP); trámites para empezar y operar un negocio; servicios y trámites para los extranjeros en el país, como la

⁷ Portal Ciudadano del Gobierno Federal, www.gob.mx; Sistema de Solicitudes de Información Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, www.sisi.gob.mx; Compranet: Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales, www.compranet.gob.mx; Declaranet: Sistema Electrónico para la Declaración de Bienes Patrimoniales de los Servidores Públicos de la Administración Federal, www.declaranet.gob.mx; Tramitanet; Registro Único de Personas Acreditadas, www.rupa.gob.mx; Capacitación en línea para los Servidores Públicos de la Administración Federal, www.campuasmexico.gob.mx; Portal de la Secretaría de Educación Pública (Enciclomedia), www.sep.gob.mx/wb2/sep/_Enciclomedia; Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, redescolar.ilce.edu.mx; Bolsa de trabajo de la Administración Pública Federal, www.trabajaen.gob.mx; Bolsa de trabajo del sector privado, www.chambatel.gob.mx; Base de conocimiento laboral (empleos/carreras), www.observatoriolaboral.gob.mx; Portal de la Sociedad de la Información e-México, www.e-mexico.gob.mx; Sistema de Administración Tributaria en línea [eSAT], www.sat.gob.mx; INFONAVIT: oportunidades para comprar casa, <http://www.infonavit.gob.mx>; Instituto Mexicano del Seguro Social, www.imss.gob.mx.

⁸ Entre los resultados están los siguientes: el portal Ciudadano www.gob.mx, en el periodo de enero-junio de 2006 registró más de 20 mil visitas diarias, para enero-junio de 2009 el portal registró un promedio de 1.6 millones de visitas mensuales y obtuvo una calificación de 70 puntos sobre 100 que mide el Índice Americano de Satisfacción del Cliente (ACSI). Además cuenta con un promedio histórico de enero de 2007 a junio de 2009, de aproximadamente de 1.5 millones de visitas. En agosto de 2009, la cobertura de Compranet abarcó todas las dependencias y entidades de la APF, a las administraciones de las 32 entidades federativas y a 666 municipios del país, alcanzando un crecimiento de 21 por ciento de municipios registrados en el sistema respecto de Agosto de 2008. En junio de 2009, Compranet reportó un promedio diario de 22,341 consultas, así como 7,830 unidades convocantes y casi 100 mil proveedores registrados. De enero a junio de 2009 se publicaron 16, 113 licitaciones públicas de los gobiernos Federal, estatales y municipales, por un monto 191, 091 millones de pesos, de los cuales 158, 126 millones correspondieron a contrataciones por medios electrónicos, equivalentes a 82.7% del total de las operaciones realizadas en el periodo. En julio de 2009, el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) contaba con 318 ventanillas de inscripción en toda la República Mexicana, a través de las cuales se recibieron y atendieron ocho mil solicitudes de las ramas de la industria automotriz, textil, manufactura, maquila, industrial y comercializadoras. De diciembre de 2006 a julio de 2009 el número de identificación a través del RUPA sumó 75 personas físicas y 3, 753 personas morales, mientras que desde su creación, el 4 de julio de 2004 al mes de noviembre de 2006 sumaron 165 personas físicas y 2, 970 personas morales. Véase Calderón Hinojosa, Felipe. Tercer Informe de Gobierno, 2009.

naturalización; el directorio de servidores públicos; declaración patrimonial; peticiones ciudadanas; capacitación; búsqueda de empleo; compras gubernamentales; pagos de impuestos; pago de servicios; búsqueda de vivienda; programación de citas médicas; trámite de pasaporte, por mencionar algunas (Yañez, 2006: 180).⁹

El gobierno digital contempló utilizar esta tecnología como plataforma para la operación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual determinó que los sujetos

⁹ En materia de reconocimientos internacionales, el saldo podría decirse es bueno: El portal Ciudadano www.gob.mx, ganó el Premio Reto Estocolmo (Stockholm Challenge Award) 2003-2004, en la categoría de gobierno electrónico; en septiembre de 2005, la Organización para la Cooperación y Desarrollo identificó a México, en cuatro años, como uno de los líderes en el mundo en materia de servicios gubernamentales en línea; la Organización de las Naciones Unidas entregó al Gobierno de México, a través de la Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública, en el marco del Día del Servicio, el 23 de junio de junio de 2005, el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2005 por la Estrategia de Gobierno Digital de la Agenda de Buen Gobierno. En tanto que el reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2005 de la Organización de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 2005, ubicó a México en el sitio 31 de entre 191 países evaluados. Además, lo coloca en el décimo primer lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea; en sexto lugar en e-Participación; y reconoce que México es una de las 10 naciones que ha progresado de manera más efectiva y rápida en sus estrategias de e-Gobierno (Yañez, 2006; Sojo, 2005). De acuerdo a los diversos organismos y universidades evaluadores del tema en cuestión el gobierno digital de México ha logrado colocarse dentro de los primeros 50 países del mundo, (The Global Competitiveness Report 2007-2008, World Economic Forum, UN e-Government Survey 2008, United Nations New York, 2008). A pesar de estos reconocimientos, según el Reporte Global de Tecnologías de la Información 2009-2010 publicado por el Foro Económico Mundial (WEF), México ocupa el lugar 78 de 133 en aprovechamiento de tecnologías, el mismo que el año pasado. Este reporte mide qué tan propensos son los países para explotar las oportunidades que ofrece la tecnología, a partir del gobierno, las personas y las empresas. Y con base en el sondeo e-Government, que realiza el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Everis elabora el Índice de Desarrollo de e-Gov (IDEG), para medir qué uso le dan los gobiernos a las nuevas tecnologías, así como la capacidad de éstas para ser más transparentes y eficientes en la gestión pública. Corea del Sur, Estados Unidos y Canadá ocupan los tres primeros lugares en e-Gov en todo el mundo. Pakistán, Nigeria, la República Democrática del Congo y Níger son los más atrasados. México cayó 19 lugares, entre 181 países evaluados, al ubicarse en la posición 37 durante 2008, y ocupar la 56 en 2010. Abajo de países como Polonia, Uruguay, Chile y Colombia.

obligados a publicar información debían hacerlo, “a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica”,¹⁰ disponibles en cualquier lugar y en cualquier momento: Para ello, a fines del sexenio el gobierno informó que se instalaron más de 7, 500 centros comunitarios digitales e-México en todo el territorio nacional, ubicados en centros de desarrollo social y presidencias municipales, en dichos centros la información incluyó, además de español, inglés, francés y lenguas indígenas (Yañez, 2006: 182-183).

Agenda de Gobierno Digital para la mejora de la gestión pública 2007-2012

Habitualmente la ciudadanía tanto en nuestro país como en otras partes del mundo percibe a la administración pública como un aparato obeso, caracterizado por los gastos excesivos y la prestación de servicios públicos deficientes, que no consideran las demandas de la población.

Por ello, desde hace varios años, el gobierno ha realizado esfuerzos para transformar esta percepción, estableciendo compromisos para el beneficio del ciudadano y de su comunidad política y empresarial. Para tal efecto, se determinó que el uso de las tecnologías de información y comunicaciones y, en lo particular de Internet, es el principal motor de crecimiento del presente siglo. La modernización de la gestión pública,

¹⁰ De acuerdo a los artículos 7 y 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información: “Los sujetos obligados deberán tener disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos disponga que el reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto”.

a través del uso de TIC, permite transformar un gobierno deficiente en un gobierno competitivo, ofreciendo a la población servicios públicos y acceso a la información de manera sencilla, oportuna, transparente, de bajo costo y en un ambiente seguro y privado. Estos compromisos del gobierno apoyado por las TIC se conceptualizan, a partir de finales de los años 90, como gobierno digital o gobierno electrónico (e-government, e-gobierno).

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) establece en el eje rector 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, objetivo 4, estrategia 4.1 la importancia del gobierno digital, que a la letra dice: Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicaciones de la gestión pública”. El siguiente cuadro 1 resume la contribución del sistema de gobierno digital a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa de Mejora de la Gestión.

Cuadro 1. Programa de Mejora de la Gestión

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.	1.1 Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que lo soliciten, de manera oportuna y con calidad.	1.1.1 Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos ni para la administración pública. 1.1.3 Establecer espacios funcionales, cómodos y accesibles a toda la población, para la atención de trámites y la prestación de servicios integrales que proporcionen una o más instituciones o que involucren a otros órdenes de gobierno.
	1.2 Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).	1.2.1 Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización de sus procesos.

		1.2.2 Impulsar el desarrollo del Gobierno Digital con los gobiernos estatales, municipales, la industria, la academia y la sociedad en general para optimizar la entrega de servicios públicos.
2. Incrementar la efectividad de las instituciones.	2.4 Mejorar y simplificar los procesos administrativos.	2.4.2 Incrementar efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del PND, por medio de la automatización y definición de estándares en sus procesos, la racionalización de estructuras, el aumento de la eficiencia y la simplificación y mejora de sus trámites y servicios.
		2.4.5 Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia del Gobierno.
		2.4.6 Establecer políticas para la administración y operación de tecnologías de información y comunicación en la Administración Pública Federal.

(finaliza)

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2008). Sistema de Gobierno Digital. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012. México, p. 7, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1587/3/gobierno_digital.pdf [Consultado el 18 de abril de 2011]

La Secretaría de la Función Pública elaboró la Agenda de Gobierno Digital (AGD),¹¹ publicada en 2009 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en la cual se establecen las estrategias para el desarrollo del gobierno digital, en apoyo al Programa de Mejora de la Gestión (PMG), con el fin de que se automaticen los procesos de las dependencias y entidades de la APF, digitalicen los trámites y servicios que ofrecen al público, facilite el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y se fortalezca la participación ciudadana.

¹¹ La Agenda de Gobierno Digital se fundamenta en los artículos 9 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 y en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En esta Agenda se presenta el primer Modelo de Gobierno Digital, en el cual el ciudadano es el focus de la estrategia. El modelo contiene elementos agrupados en niveles, que van desde la infraestructura tecnológica, los recursos humanos necesarios y la creación de trámites y servicios, hasta la entrega de éstos a los usuarios mediante canales múltiples. Dicho modelo abarca tres ámbitos: I) operación gubernamental interna (PND, PMG, programas sectoriales, planes estatales y municipales, estrategias de gobierno digital, infraestructura y recursos humanos, procesos gubernamentales de atención, trámites y servicios digitales); II) ventanilla de atención (canales múltiples de entrega), e III) los usuarios (ciudadanos y empresas).

La AGD propone siete estrategias de desarrollo y cada una de ellas deriva en líneas de acción que, a su vez, se traducen en políticas, procesos y proyectos en la APF. Dichas estrategias están agrupadas en dos áreas de impacto: a) Eficiencia operativa gubernamental y b) Servicio al ciudadano. Con esta estrategia se pretende reducir la brecha digital que actualmente existe entre algunas instituciones de la APF (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Estrategia de la Agenda de Gobierno Digital

Eficiencia operativa gubernamental	
1	Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de las TIC para elevar la eficiencia operativa del Gobierno.
2	Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicas del Gobierno Federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de las mejores prácticas.
3	Elevar el grado de madurez del Gobierno Digital en las instituciones y con ello, el nivel de competitividad del gobierno.
4	Asegurar la administración y operación de TIC a través de un marco normativo.
Servicio al Ciudadano	
5	Promover la digitalización de trámites y servicios gubernamentales integrados para facilitar el acceso al ciudadano.

(continúa)

6	Fortalecer las funciones y competencias de los titulares de las áreas para reforzar su participación en la planeación estratégica de su institución con un enfoque ciudadano.
7	Promover el desarrollo del Gobierno Digital mediante la vinculación con los gobiernos y organismos nacionales e internacionales, la industria, la academia y la sociedad.

(finaliza)

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2009). Agenda de Gobierno Digital. México

La Agenda de Gobierno Digital adelanta que los esfuerzos del Poder Ejecutivo Federal en la materia deberán integrarse con los de otros poderes y gobiernos estatales y municipales, a fin de tener una sola visión estratégica de gobierno para dar atención al ciudadano.

El Sistema de Gobierno Digital para el Programa de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012, establece cuatro etapas que se resumen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Etapas del Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012

Objetivo 2012
Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de entrega de servicios públicos mediante la implantación de sistemas y aplicaciones automatizadas integrados, institucionales e interinstitucionales.

Etapa 1: 2008-2009	Etapa 2: 2009-2010	Etapa 3: 2010-2011	Etapa 4: 2011-2012
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia operativa y el grado de madurez del Gobierno Digital de la APF. • Establecer el marco normativo para la administración y operación de TIC. 			
<p style="text-align: center;">Acciones</p> <p>1. Analizar los procesos de gestión interna y servicios públicos institucionales e interinstitucionales susceptibles de optimizar y de elevar su eficiencia mediante soluciones tecnológicas.</p> <p>2. Determinar y priorizar las acciones de mejora de acuerdo a las metas y objetivos de la institución.</p> <p>3. Determinar los costos y beneficios de la implementación de las acciones de mejora.</p> <p>4. Integrar y presentar las acciones de mejora, incluyendo los procesos interinstitucionales, como un proyecto estratégico e incorporarlos al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicación (PETIC).</p>	<p style="text-align: center;">Acciones</p> <p>1. Implantación de las acciones de mejora del PMG Institucional en materia de TIC, considerando los mecanismos y estándares de interoperabilidad en los procesos institucionales e interinstitucionales, así como el intercambio y control de documentos electrónicos.</p> <p>2. Elaborar el marco normativo para la administración y operación de TIC institucional con base en las disposiciones de la SFP.</p> <p>3. Fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos e información gubernamental disponible, por medio del uso de tecnologías de información y comunicación.</p>	<p style="text-align: center;">Acciones</p> <p>1. Registrar y medir los resultados obtenidos de las acciones de mejora y su impacto en los usuarios internos y/o externos del servicio digital implantado.</p> <p>2. Evaluar los resultados de las acciones de mejora de gestión interna y de los servicios públicos digitalizados.</p> <p>3. Incorporar los ajustes necesarios de acuerdo a los resultados obtenidos por las acciones de mejora</p>	<p style="text-align: center;">Acciones</p> <p>1. Mejora continua de los procesos de gestión interna y servicios públicos.</p> <p>2. Ajuste de implementación del PMG en materia de TIC considerando los alcances de nuevas tecnologías, simplificaciones administrativas, reformas regulatorias.</p> <p>3. Integración de trámites y servicios públicos con gobiernos estatales y municipales.</p>

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2008). Sistema de Gobierno Digital. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012. México, p. 9, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1587/3/gobierno_digital.pdf [Consultado el 18 de abril de 2011]

Algunos elementos para la evaluación del e-Gobierno

En la actualidad existen numerosas metodologías para evaluar el grado y la calidad de desarrollo del gobierno electrónico. Un primer grupo pone énfasis en la evaluación del grado de avance de los portales. El acento en los sitios *web* refleja los interfaces entre los ciudadanos y los servicios públicos, la existencia de un gobierno digital se traduce en la existencia de dichos sitios. Sin embargo, no cualquier sitio *web* denota la construcción efectiva de un gobierno en red ni refleja necesariamente las transformaciones del Estado que hacen posible un gobierno electrónico. Un segundo grupo centra su atención en la evaluación del conjunto de procesos que constituye el proceso de construcción del gobierno digital (Rivera, 2006: 291-292).

Entre las metodologías para evaluar los avances del e-gobierno destacan por cuatro criterios: a) objetivo básico de la metodología; b) definición de básica del índice; c) módulos fundamentales, y d) metodologías e indicadores.

En este sentido, un primer enfoque es el *Accenture*, cuya preocupación es describir las tendencias globales que muestra el estudio de los sitios *web* de la administración pública central en los países más avanzados en materia de gobierno electrónico, poniendo atención en el involucramiento del cliente -concepto que prefiere al de ciudadano- y en la capacidad del servicio en línea de agregar valor a las maneras más tradicionales de prestación de servicio. Para ello, propone cuatro etapas de acción para potenciar la capacidad de los servicios en línea y agregar así valor para los usuarios: 1) identificar los servicios correctos para los clientes correctos; 2) asegurara que los servicios focalizados se implementen de manera adecuada; 3) asegurar que los servicios se

utilicen, y 4) medir el éxito con parámetros claros. Sin embargo, en la evaluación de la relación cliente/e-gobierno habría que identificar ámbitos de utilización y eficiencia (Rivera, 2006: 292-296).

Un segundo enfoque deriva de la propuesta del *World Public Report 2003* de las Naciones Unidas, que alude a la manera como los usuarios pueden operar el sitio. Así, propone como objetivos principales: I) entregar una imagen comparativa de la preparación de e-gobierno de los países del mundo; II) entregar una aproximación del uso del e-gobierno como herramienta para la entrega de servicios al público; III) proveer un juicio comparativo de la voluntad y habilidad del gobierno para involucrar al público en la e-participación, e IV) proveer una herramienta de mejores prácticas para monitorear el progreso de los países conforme se mueven hacia mayores niveles de entrega de servicios públicos digitales hacia el futuro. Respecto al tercer objetivo e-participación que alude a la voluntad del gobierno de empoderar a la gente para una participación capaz en consultas y toma de decisión, tanto en su calidad de consumidores de servicios públicos como de ciudadanos; presenta una principal limitación la cual radica en que, la prestar atención sólo a los sitios web, no dilucida cuáles transformaciones están teniendo efectivamente lugar en el interior de las entidades gubernamentales (Rivera, 2006: 292-296).

Un tercer enfoque se refiere al *Networked Readiness Index (INSEAD-WB-WEF)*, que busca comprender el impacto de TIC y se define como el grado de preparación de la nación o comunidad para participar y beneficiarse del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación. Este índice introduce tres subíndices compuestos que aluden a tres dimensiones para el desarrollo del gobierno electrónico: a) “contexto”, diseñado para medir el grado de adecuación del contexto de un país para el desarrollo y uso de las TIC; b) “la preparación de una nación” mide la capacidad de los principales agentes de una economía (ciudadanos,

negocios y gobiernos) para apalancar el potencial de TIC, y c) el “uso”, es una medición del nivel del nivel de impacto que tienen las TIC en los individuos, firmas y gobiernos, tales como cambios de comportamiento y formas de vida, así como cambios en otros factores económicos y no económicos (Rivera, 2006: 297).

Como se puede observar los tres enfoques proponen metodologías para comparar el grado desarrollo del e-gobierno. No obstante, el, gobierno electrónico concentra su atención en la existencia de portales centrales y en las capacidades de los principales sitios *web* (capacidades informativas, transaccionales y de acceso). Ante ello, se presentan varias dificultades que tiene que ver con el sistema de seguimiento en cuanto como están accediendo los usuarios, como de cuáles capacidades disponen los distintos portales en materia de trámites y servicios; qué está ocurriendo con los procesos internos, la infraestructura tecnológica y las condiciones normativas y regulatorias que hacen posible el desarrollo del e-gobierno. De tal manera que se deben identificar y analizar la información que permita medir el grado de cooperación entre servicios y lo amigable de los servicios electrónicos de los usuarios. Por tanto, se deben, analizar la planeación y la implementación de políticas, la entrega de servicios, la e-consulta y la gestión. En síntesis, se busca identificar los que se necesita cambiar para maximizar los beneficios del e-gobierno (Rivera, 2006: 298-299).

En el caso particular de e-México, el gobierno electrónico es constantemente evaluado. De acuerdo con la OCDE, los criterios de evaluación más utilizados por el gobierno de México son: satisfacción del usuario, contribución a la reforma administrativa, número de servicios ofrecidos, ganancias de eficiencia en procesos, razones costo/beneficio tanto para la organización como para los usuarios, incremento en el número de usuarios, mejora en la efectividad de la organización, calidad téc-

nica de los servicios, contribución a la política económica, mejora en la colaboración con otras dependencias de gobierno y complejidad de los servicios.

El proceso de evaluación y monitoreo inicia cada año con un proceso de negociación de metas entre la oficina de la presidencia y cada uno de los secretarios de Estado. Para dar seguimiento a estas metas, se ha generalizado el uso de un sistema de semáforos (luces de tránsito), que representa el progreso en cada una de las metas (luz verde significa que la meta se lleva a cabo en tiempo y forma, luz ámbar apunta a la necesidad de atención a problemas potenciales, y luz roja representa retrasos o problemas en el logro de la meta. La sensación general de los usuarios del proceso es que las metas son válidas e importantes una vez que han sido negociadas y plasmadas en planes estratégicos y de proyectos, considerando su actividad principal mantener cada meta en color verde. Si bien esta estrategia de evaluación es muy efectiva para promover una cultura orientada a resultados, dificulta el análisis más profundo del impacto de los proyectos de gobierno electrónico.

Otra barrera difícil de franquear ha sido el desarrollo de estándares tecnológicos de interoperabilidad y utilización de una misma plataforma tecnológica para la integración de la información, servicios y trámites. Este impedimento se ha visto asociado a la inflexibilidad y rigidez en la normatividad interna de las propias secretarías que ha dado como resultado una falta de transparencia e inconsistencia en la compra de tecnologías de información. También, ha operado negativamente un insuficiente marco legal en políticas de salvaguarda de la privacidad, mecanismos de seguridad y certificación de firma electrónica. En cuanto a la comunicación con el ciudadano, el talón de Aquiles sigue siendo la brecha digital.

Conclusiones

El análisis de la literatura permite observar que el concepto de e-gobierno es un tamiz en el que se conjugan distintas connotaciones del término, cuya comprensión sólo es posible a través de un enfoque holístico, el cual define al gobierno electrónico como la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno, para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información y promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

En este sentido, el gobierno de México ha realizado esfuerzos de innovación institucional y transformación de las entidades públicas en las dos últimas décadas, en la construcción de un gobierno electrónico utilizando las tecnologías de la información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de entrega de servicios públicos mediante la implantación de sistemas y aplicaciones automatizadas integrados, institucionales e interinstitucionales, así como, de acerca a la ciudadanía a un proceso más democrático en la toma de decisiones.

Las TIC se han convertido en parte de una nueva forma de organizar la gestión pública mexicana con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y empresas. Sin embargo, a pesar de que uno de los principales beneficios del uso de las TIC se da mediante el uso de Internet por parte de los organismos gubernamentales para entregar algún servicio o información a los ciudadanos, sigue existiendo una brecha digital.

Bibliografía

Fountain, Jane (2001). **Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change.** Washington, D.C., Brookings Institution Press, en http://www.brookings.edu/press/Books/2001/virtual_state.aspx [Consultado el 17 de abril de 2011].

Gil-García, José Ramón, Mariscal Avilés, Judithy Ramírez Hernández, Fernando (2008), “Gobierno electrónico en México”, CIDE, en http://www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf [Consultado el 22 de abril de 2011].

Gil-García, José Ramón, y Luna-Reyes, Luis Felipe (2006), “Integrating Conceptual Approaches to e-government”. En M. Khosrow-Pour (Ed.), **Encyclopedia of E-Commerce, EGovernment and Mobile Commerce** (pp. 636-643). Hershey, PA: Idea Group Inc.

Kaufman, Ester (2003), “El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la argentina”, en <http://www.links.org.ar/weblinks/foroinformatico.pdf> [Consultado el 22 de abril de 2011].

Luna-Reyes, Luis Felipe, Gil-García, José Ramón y Sandoval Almazán Rodrigo (2009), “Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet”, en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67613199005> [Consultado el 5 de febrero de 2011].

Luna-Reyes, Luis Felipe, Hernández García, Juan Manuel y Gil-García, José Ramón (2009), “Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México”, en **Gestión y Política Pública**, segundo semestre, volumen XVIII, número 2, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México, en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/Art-PdfRed.jsp?iCve=13311978003> [Consultado el 5 de febrero de 2011].

Naciones Unidas (2003) World Public Report 2003, en http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm [Consultado el 22 de abril de 2011].

Orrego, Claudio y Araya, Rodrigo (2002), “Internet en Chile: oportunidad para la participación ciudadana”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Tema de desarrollo humano sustentable**, número 7, en <http://www.desarrollohumano.cl/textosotraspub/Pub07/internet.net.pdf> [Consultado el 02 de mayo de 2011].

Osborne, David (1994). **La reinención del gobierno**, Paidós, España.

Presidencia de la República (2007). **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011**, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> [Consultado el 14 de abril de 2011].

Presidencia de la República (2009), “Tercer Informe de Gobierno”, en <http://presidencia.gob.mx/> [Consultado el 17 de abril de 2011].

Rivera Urrutia, Eugenio (2006), “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico una revisión de la literatura”, en **Gestión y Política Pública**, segundo semestre, año/vol. XV, número 002, en <http://www.redalyc.uaemex.mx> [Consultado el 5 de febrero de 2011].

Sandoval Almazán, Rodrigo y Gil-García, José Ramón (2008), “Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México”, en **Espacios Públicos**, año/vol. 11, número 021, Universidad Autónoma del Estado de México, en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCVe> [Consultado el 5 de febrero de 2011].

Secretaría de la Función Pública (2008). “Sistema de Gobierno Digital. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012”, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1587/3/gobierno_digital.pdf [Consultado el 18 de abril de 2011].

Secretaría de la Función Pública (2009), “Agenda de Gobierno Digital”, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1843/1/160109_com.doc [Consultado el 16 de abril de 2011].

Secretaría de la Función Pública (2008), “Programa de la Mejora de la Gestión”, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg> [Consultado el 18 de abril de 2011].

Velasco, Roberto (2003). *La economía digital. Del mito a la realidad*, Tusquets, Barcelona.

World Economic Forum (2008), “**The Global Competitiveness Report 2007-2008**”, UN e-Government Survey 2008, United Nations New York, en http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/recon_study?chapter=9§ion=2 [Consultado el 01 de mayo de 2011].

Yáñez Maldonado, Matilde (2008), “Tres miradas al gobierno de Fox: el gabinete, la agenda de gobierno y la corrupción”, en Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.). Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Editorial Gernika, México.

Abstract

El trabajo analiza y explica desde la óptica tecnológica, jurídica, política, social y pública-administrativa la importancia del gobierno electrónico entendido también como e- gobierno, gobierno virtual, gobierno digital en el sentido de que su valoración es una oportunidad para destacar los alcances de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y el Conocimiento, con el fin de llevar a cabo el impulso de prácticas relacionadas con la innovación que favorece un mejor desempeño de las instituciones administrativas y gubernamentales, al potenciar la utilidad de la gestión pública como una tendencia mundial a la que México no puede sustraerse, porque indica que el desarrollo de las sociedades contemporáneas exige que la capacidad de respuesta desde los gobiernos, se relaciona con las tareas de conducir para fortalecer de manera conjunta, la dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas.

Palabras clave. Administración pública, gobierno digital, información e innovación tecnológica.

The paper analyzes and explains from de technological, political, social and public-administrative scope, the importance of the electronic government, also understood as e-government, virtual government and digital government in the sense that their valuation is an opportunity to highlight the scope of the Information Technologies and Communication, as well as Knowledge, to carry out the momentum of innovation-related practices , that encourages improved performance of the administrative and governmental institutions, to increase the utility of governance, as a tendency to which Mexico cannot subtract, because it indicates that the development of contemporary societies demands the capacity to respond to tasks of government, to jointly strengthen the management, coordination and implementation of public policies.

Keywords: Public Administration, digital government, information, innovation and technology.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestro en Derecho y Profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la U.N.A.M. Investigador certificado por el RENIECyT-CONACyT y Servidor Público Federal (S.E.P.).

Introducción

Nuestro propósito consiste en identificar los rasgos que caracterizan a las denominadas Tecnologías de la Información, la Comunicación y el Conocimiento (TICC), así como los retos y oportunidades que éstas proyectan a las Administraciones Públicas contemporáneas, como ámbitos de convergencia transversal que configuran un modelo de Gobierno digital, a través de la incorporación de políticas, procesos y prácticas favorecedoras de la innovación gubernamental en México, como una aproximación histórica al periodo 2000-2010, en el horizonte de la Administración Pública Federal 2012-2018.

Para ello, organizamos el inicio, desarrollo y cierre de la exposición en tres apartados; mismos que permiten situarnos conceptual, teórica, metodológica y procedimentalmente a la luz de los campos del conocimiento subyacentes, a fin de integrar una perspectiva descriptiva, analítica, crítica y propositiva.

En el primero, presentamos los alcances y límites de las TICC, en el marco de la denominada Sociedad de la Información y del Conocimiento; a fin de reconocer los retos y oportunidades que éstas brindan en diversas áreas de la vida contemporánea.

En el segundo se analizan las implicaciones que tienen las TICC en la construcción de políticas, procesos y prácticas innovadoras; así como el marco jurídico que regula el modelo de innovación gubernamental prevaleciente desde el periodo 2000-2006; a fin de reconocer el sentido de los cambios durante 2007-2010.

Finalmente, re-significamos los elementos que subyacen en la construcción de un Gobierno digital en México, a fin de re-conocer las implicaciones que tiene alinear un modelo de innovación gubernamental con la política de Estado en materia de Gobierno digital. Por último, y a manera de conclusión, arribaremos al planteamiento de algunas propuestas generales, como una oportunidad para contribuir al fortalecimiento de la Administración Pública Federal en México 2012-2018.

La Sociedad de la Información y del Conocimiento

En la actualidad, vivimos una época de auge de las tecnologías digitales, caracterizada por constantes innovaciones científicas y tecnológicas. La Sociedad de la Información y del Conocimiento es un concepto del que se ha discutido mucho pero no se han establecido los consensos suficientes. Para abordar este tema, se pueden analizar dos perspectivas con el propósito de comprenderlo mejor. Por un lado, está la Sociedad de la Información (SI) y, por el otro, la del Conocimiento.¹

La primera, puede ser vista como un proceso “*socio-económico-tecnológico-informacional*” (Cobo, 2005: 28) que ha sido sujeto de múltiples intentos de delimitación. En este trabajo, no es nuestra intención construir una definición más; por el contrario, es conveniente citar una fuente que ha abordado la descripción de dicho proceso:

¹ En otra oportunidad (Ventura, 2008), señalamos que existen tres perspectivas de análisis. Por un lado, la Sociedad de la Información o Informacional, donde algunos autores coinciden en que ésta ha sido superada; la Sociedad del Conocimiento, en proceso de desarrollo a nivel global; y, en diversos países, se hace referencia a la Sociedad de la Innovación como un estadio superior. Sin embargo, nosotros acotamos que aún nos encontramos en un nivel intermedio entre los dos primeros, pero -simultáneamente- con rasgos que tienden hacia este último.

“Con la irrupción de las nuevas tecnologías, la información va adquiriendo una nueva dimensión y un nuevo valor, hasta convertirse en un bien que hoy se propone como la materia prima de la sociedad digital [...] en la cultura actual [...] la dimensión de la información ha gozado de un protagonismo que la convierte en un insumo que posibilita ejercer influencia (poder) y control de quienes la poseen sobre quienes carecen de ella [...] hoy existen herramientas que potencian hasta dimensiones inimaginables la posibilidad de capturar, transformar y transmitir información a cualquier rincón del globo” (ibídem: 29).

La idea anterior sobre la SI, se complementa a través de una discusión relevante en que hace referencia a Castells acerca de una diferenciación sustancial entre los términos “sociedad de la información” y “sociedad informacional”; donde tenemos que en el primer término, debemos entender que la información tiene un rol importante en la sociedad y dado que la información es la comunicación del conocimiento, *“siempre hemos estado en la sociedad de la información”* (ibídem: 4). Entonces, la “sociedad informacional” es el estado emergente donde encontramos una *“forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información, se convierten en las principales fuentes de productividad y poder”* (ibídem).

De tal suerte que la explotación inteligente de la información, su conversión en conocimiento, la generación de mecanismos de aplicación de ese conocimiento en el desarrollo de nuevos productos y procesos, incluso de nuevas formas de organización social, constituye el recurso fundamental que explica las diferencias comparativas entre empresas, gobiernos, organizaciones y sociedades. Por ello, puede destacarse que las TICC, representan el fundamento y/o recurso estratégico de las

Sociedades de la información, el conocimiento y la innovación del siglo XXI a nivel global, regional y local.

Los mecanismos para el desarrollo de nuevos procesos y formas de organización, son parte fundamental del presente trabajo, dado que la implementación de programas de gobierno electrónico representan precisamente procesos novedosos de la Administración Pública y, por consiguiente, de organización social. Por tanto, en esta ocasión preferimos utilizar el término “sociedad del conocimiento”, ya que parece ser un argumento válido para establecer que la sociedad siempre ha utilizado la información para construir conocimiento y -ahora- se le considera como el insumo principal de toda actividad para generar políticas, procesos y prácticas innovadoras en las sociedades contemporáneas.

Así, el factor que hará que una organización en el presente y en el futuro tenga éxito, es la gestión inteligente de la información y el conocimiento. Por tanto, el aprovechamiento de estos recursos intangibles, es uno de los pilares de la vida pública, privada y social actual. La sociedad de nuestro tiempo está viendo surgir el potencial de una herramienta como Internet, la cual -según Castells-, puede ser una extensión de la vida de las personas:

“La sociedad actual tiene su sistema de poder anclado en un mundo tecnológico, social y culturalmente antiguo, mientras que Internet, como instrumento tecnológico, adquiere una fuerza sin precedentes y se está convirtiendo en un objeto que causa temor no solamente al poder establecido, sino también a las personas comunes, ya que todos ellos ven en la Internet a un instrumento de libertad y autonomía que no se puede controlar” (Pérez Oliva, 2008: 2). Internet es el terreno sobre el cual se mueve el Gobierno digital (otrora electrónico, virtual, entre otras acep-

ciones), objeto de nuestro estudio principal -aunque transversal- en el presente trabajo.

Ante el rápido crecimiento del uso de Internet, surgen ciertas ideas encontradas acerca del acceso a ésta y la segmentación digital. Para Castells, en la sociedad de Internet lo complicado no es saber navegar sino saber dónde ir, dónde buscar lo que se quiere encontrar y qué hacer con lo que se encuentra, situación que requiere de un proceso formativo continuo –paradigma de la educación permanente para la vida y el trabajo-, toda vez que Internet amplía la vieja brecha social de la historia que radica precisamente en la educación (Ibídem: 3).

Un factor de cambio social que Internet está introduciendo a la vida de las personas es el hecho de que con la abundancia de información, si bien se puede generar mayor incertidumbre para las personas, ésta se convierte en un instrumento clave: *“Cuanto más autónoma es una persona, más utiliza Internet... un fuerte proyecto de autonomía hace más frecuente e intenso el uso de Internet... cuanto más controla una persona su vida, menos se fía de las instituciones”* (ibídem: 4). De ahí que este factor de cambio social, le impone al gobierno un reto muy grande, consistente en mantener su capacidad para articular la participación ciudadana y -por lo tanto- organizar la vida pública (Ibídem: 5).

Desde la perspectiva de la Sociedad del Conocimiento, destaca la referencia al desarrollo cognitivo que detona el desarrollo de la sociedad. En la actualidad, una tendencia de la teoría económica en ascenso es aquella que señala a las ideas y los descubrimientos tecnológicos como el principal motor del crecimiento económico. Esta vertiente es encabezada por Paul Romer, economista norteamericano. Por ejemplo, para el año 2008 se estimó que el 62% de las PC instaladas en México tienen acceso a Internet, es decir 11.1 millones de máquinas. Se calculó

que 37% de los mexicanos usaban regularmente Internet y que había ya 23.7 millones de internautas en el país (AMIPCI, 2008). De ahí que algunos autores se han referido a ella como la brecha digital. Por lo pronto, se la puede entender como la falta de acceso de múltiples personas a las tecnologías digitales.

Así, la nueva Teoría del Crecimiento plantea la tesis de que la creación de riqueza procede hoy de la capacidad de una sociedad para generar nuevas ideas y por llevarlas a la práctica con productos y servicios en los mercados (Cornellá, 2000: 8). La principal aportación de este nuevo enfoque económico, radica en el hecho de que las ideas y el conocimiento son factores económicos que no tienen rendimientos decrecientes como las máquinas, la tierra o el capital, porque “... *una idea puede reproducirse y compartirse indefinidamente, a bajo costo, y produciendo un efecto multiplicativo importante...*” (Ibídem: 10). La innovación que depende de las ideas y del conocimiento es, entonces, un recurso de la producción que no se agota. De tal suerte que la época actual está caracterizada por el auge del capital intelectual y por la importancia de la preparación del capital humano como generador y poseedor de ideas y conocimientos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO: 2005), en su informe mundial “*Hacia las Sociedades del Conocimiento*”, señala a éstas como un concepto que tiene dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas que la Sociedad de la Información; además de que se refiere a ella en plural debido a que hay una intención por rechazar la unicidad del modelo “listo para su uso” que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad cultural y lingüística, elemento que le permite al mundo reconocerse en los cambios que están ocurriendo (Ibídem:17).

El organismo hace énfasis en el reconocimiento de los mecanismos consolidados de la cultura humana para el conocimiento -como lo es en la teoría económica-, la ley de los rendimientos decrecientes, la cual establece que al añadirse cantidades adicionales de un factor de la producción -por ejemplo: capital, máquinas o tierra-, y mantenemos fijas las de los demás, obtenemos una cantidad adicional de producción cada vez más pequeña (Samuelson y Nordhaus, 2002: 94).

“Antes que los ordenadores y el acceso a Internet, la mayoría de las poblaciones del mundo necesitan los libros, los manuales escolares y los maestros de que carecen” (UNESCO, 2005: 18). De ahí que para este trabajo, si bien las tecnologías y su uso representan el eje conductor, se tienen en un lugar muy importante los factores organizativos de la Administración Pública en cuanto a la adopción de tecnologías y aquellas características de las herramientas tecnológicas que propician la facilidad de uso, pensando en los ciudadanos usuarios. Así -por ejemplo-, la educación constituye un elemento fundamental para favorecer el desarrollo de habilidades, competencias, principios y valores para la vida del siglo XXI en toda sociedad.

Dado que en el ámbito académico mundial no se ha llegado a un consenso acerca de la definición precisa de la sociedad de la información y del conocimiento, resulta adecuado para abordar este análisis considerar las dos características generales anteriores que describen a este proceso social, como una aproximación inicial a su definición y que en términos prácticos, generan el escenario para abordar el tema del Gobierno digital puesto que son el contexto sobre el cual se desenvuelve. A continuación, se abordan las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento; como -insistimos- un recurso, estrategia o medio para favorecer la innovación en diversos ámbitos de la vida contemporánea -desde la educación, la salud, el trabajo, la seguridad,

las telecomunicaciones, el medio ambiente, la ciencia y la cultura, entre otras-.

Las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento para la innovación (TICC+I).

La Dirección de Cómputo y Comunicaciones del Instituto Politécnico Nacional de México define a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como *“aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información representada de la más variada forma. Es un conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información y constituyen nuevos soportes y canales para dar forma, registrar, almacenar y difundir contenidos informacionales”* (DCyC, 2008: en línea).

Cabe señalar una pequeña precisión respecto a las TIC. Aparatos como el telégrafo, el teléfono, el televisor o la radio, forman parte de la categoría; por lo tanto, la definición presentada anteriormente tiene que referirse a las *nuevas* TIC dado su carácter computacional. Así, tenemos que éstas revisten gran utilidad para los diversos actores de una sociedad: los ciudadanos, el gobierno en sus diferentes niveles, las organizaciones no gubernamentales y las empresas. Con el uso de las nuevas TIC,² todos ellos pueden realizar sus actividades de mejor

² El término TIC ha sido superado por el de TICC, agregándose el conocimiento precisamente como resultado de los procesos informáticos, informativos y de comunicación. Asimismo, existen autores que desestiman la conveniencia de anteponer el elemento “nuevas”, toda vez que se considera que constantemente se están transformando, actualizando y reemplazando. En este documento, hacemos referencia a las TICC+I, como un proceso más amplio que trasciende a la generación de políticas, procesos y prácticas de innovación; precisamente a la luz del enfoque teórico que hace referencia a la Sociedad de la Información, del Conocimiento y la Innovación como fases de un continuum.

manera y volverse más competitivos en sus campos de interés y ámbitos de actividad en la interacción social en general, puesto que éstas permiten desarrollar políticas, procesos y prácticas de manera más eficiente y eficaz.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU: 2003) en su documento *“E-government at the crossroads”*, la esencia de la sociedad humana es la comunicación entre las personas: “Siempre hemos necesitado la comunicación para informar, aprender, definir conceptos, puntos de vista, deliberar y alcanzar acuerdos en la vida privada y en la pública”. Asimismo, hace referencia a éstas como herramientas que contribuyen a la comunicación entre sujetos, grupos, organizaciones, colectividades y sociedades.

Es en esto donde aparece una importante discusión acerca de la época en la cual vivimos. Se propone aquí que tal discusión se integre en la siguiente pregunta: ¿el auge tecnológico actual es en realidad parte de una nueva era que puede ser llamada como la de la Sociedad Informacional o la sociedad humana siempre ha vivido así? La referencia de la ONU acerca de la necesidad perenne de información en la sociedad humana, más la idea de lo ‘nuevo’ dentro de las TIC, pueden sugerir que la humanidad siempre ha usado la información y la técnica para su vida diaria; sin embargo, la diferencia estriba en que *“estas herramientas están transformando las prácticas sociales”* (Cobo, 2005: 29).

El punto central de la discusión parece ser entonces la mayor intensidad del uso actual de las TIC. *“Los sujetos que usan las TIC y los usos que se le puede dar a estas han aumentado... cambian las tecnologías y también cambian las necesidades y (las) prácticas que las personas hacen de ellas”* (ibídem).

Sobre el uso de las TICC, Castells señala lo siguiente: *“Un paradigma tecno-económico es un grupo de innovaciones técnicas, organizativas y gerenciales interrelacionadas, cuyas ventajas se van a encontrar no sólo en una nueva gama de productos y sistemas, sino en su mayoría en la dinámica de la estructura del coste relativo de todos los posibles insumos para la producción[...] El cambio contemporáneo de paradigma puede contemplarse como el paso de una tecnología basada fundamentalmente en insumos baratos de energía a otra basada sobre todo en insumos baratos de información derivados de los avances en la microelectrónica y la tecnología de las comunicaciones”* (Castells 2006: 87).

Esta referencia expresa el principal interés de este trabajo, que consiste en la adopción de nuevas técnicas organizativas y gerenciales de la Administración Pública. Castells tiene identificados cinco rasgos que constituyen el paradigma de la Tecnología de la Información (Ibídem: 88-89):

- 1) El primer rasgo indica que la información es la materia prima del paradigma.
- 2) El segundo se refiere a la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías.
- 3) El tercero habla de la lógica de interconexión, donde hay una interacción creciente del sistema de relaciones que utiliza las TIC.
- 4) El paradigma se basa en la flexibilidad y,
- 5) Existe una convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado.

El aspecto fundamental radica en el rasgo de la flexibilidad del paradigma de las TICC; por ello, a continuación citamos íntegramente a

Castells: “No sólo los procesos son reversibles, sino que pueden modificarse las organizaciones y las instituciones e incluso alterarse de forma fundamental mediante la reordenación de sus componentes. Lo que es distintivo de la configuración del nuevo paradigma tecnológico es su capacidad para reconfigurarse, un rasgo decisivo en una sociedad caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa” (Ibídem: 89).

La tecnología “...es en efecto una fuerza, probablemente más que nunca bajo el paradigma tecnológico actual, que penetra en el núcleo de la vida y la mente” (ibídem: 92). La aplicación tecnológica que ocupa nuestro centro de atención es la Internet, específicamente utilizada en el Gobierno electrónico (ingeniería aplicada al desarrollo de tecnología gubernamental). Si bien las TICC son un punto crucial para el tema que aquí es tratado, de ninguna forma se las considera como la panacea para los problemas sociales, ni tampoco como una opción única para mejorar la Gestión pública. En el “*World Public Sector Report*” (ONU, 2003), se toma nota de este hecho:

“... la manera en la cual la tecnología eventualmente contribuye al desarrollo...sigue estando determinada por la naturaleza del contexto sociopolítico de un estado-nación...” y también se señala que “...sin un compromiso estratégico con una visión de cambio para el desarrollo, la jerarquía dominante utilizará la tecnología para reproducirse a sí misma”. (ibídem: 6). Sin duda, ello indica de forma contundente un aspecto de la realidad que cualquier país enfrenta. No es difícil pensar la serie de problemas que en materia política y gubernamental enfrenta México, como retos de gran alcance por atender para beneficio social.

A continuación, introduciremos algunos de los potenciales problemas que se enfrentan en cuanto a la implementación de las TICC y, en par-

ticular, ante los retos y oportunidades para configurar un Gobierno electrónico en México -específicamente, en el ámbito de la Administración Pública Federal-. Desde luego que nuestro propósito no consiste en proclamar a las TICC y, mucho menos, a Internet como el centro de las necesidades del Gobierno ni tampoco de la sociedad; sólo pretendemos encontrar las oportunidades y ventajas que la utilización de estos recursos ofrecen para mejorar la gestión pública y -con ello- contribuir al fortalecimiento de su interacción.

Impacto de las TICC en políticas, procesos y prácticas innovadoras:

A partir del contexto descrito, en el cual se desarrolla el tema central de este trabajo -el Gobierno electrónico-, reconocemos que el ámbito estatal, gubernamental, publi-administrativo y organizacional de las instituciones públicas, siempre será una fuente inagotable de estudio; es más, la investigación sobre la organización innovadora de las dos últimas décadas, ha centrado su interés en los procesos innovadores, i+d(+i),³ diseño y desarrollo de productos y servicios; por lo que para indagar sobre su carácter innovador, es fundamental preguntarnos por las cosas nuevas que hace, los procesos, métodos, sistemas y procedimientos que utiliza, para llegar así a la configuración de lo que se denomina gestión de la Innovación, y las condiciones para crear dichas innovaciones.

Uvalle (2004: 41), señala que la relación entre innovación y tecnología, constituye un conjunto de herramientas estratégicas del proceso de

³ Ello se reconoce actualmente, a través del enfoque CTS+i; cuyo antecedente lo encontramos en la gestión privada, enfocada a procesos de I+D (80's-90's del S. XX), de tal forma que en lo que va del S. XXI, hacemos referencia a la I+D (+i); donde I=investigación; +D=desarrollo; i=para la innovación.

reforma institucional de la Administración Pública contemporánea, que dan paso a la configuración del Gobierno electrónico, el cual aprovecha el desarrollo de las TICC para ampliar y mejorar su relación con la sociedad y los ciudadanos. De ahí que *“... la innovación y el gobierno electrónico, constituyen un paso clave en la reforma de la administración pública, toda vez que son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la sociedad, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios...”* (Ibídem: 51).

En una época sin precedente, la revolución de los materiales es uno de los aspectos básicos a considerar para explicar la renovación continua de las fuerzas tecnológicas. Estos acontecimientos son importantes en el desarrollo que las mismas han tenido y forman parte de los activos que nutren su riqueza intelectual y operativa: *“La innovación es un tipo de fuerza productiva que se desarrolla en el ámbito de la sociedad del conocimiento, que debe entenderse a la vez, como la sociedad pos-moderna”* (Ibídem:52).

Para este teórico de la Administración Pública contemporánea, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida: *“La innovación en cuanto tendencia y fuerza productiva, altera el orden regular de las organizaciones e instituciones administrativas, porque da paso a un conjunto de ingenios relacionados con los tipos de diseño, productividad, calidad y consistencia que permiten transformar el perfil y el contenido de las propias organizaciones”*. (Ibídem: 53).

Innovar significa para él *“... alterar, modificar y transformar los sistemas de vida para que se conviertan en palancas determinantes en la*

producción de las condiciones institucionales y organizativas que son base de la acción colectiva. No implica el regreso a lo que dio de sí. No es una moda. Tampoco una reiteración de lo conocido. En este caso, su impacto obliga a revisar no la naturaleza -razón de ser, compromisos, responsabilidad- de las instituciones, sino las capacidades operativas que tienen para optar por su mejoramiento radical, es decir, de raíz, para que cumplan mejor las tareas que tienen encomendadas.” (Ibídem: 54).

No es casual que de la innovación se desprendan conceptos como diseño, rediseño, reestructuración, cambio estructural y reforma para situar el estado que guardan las instituciones y las organizaciones contemporáneas, entre ellas, el Estado y la administración pública. De ahí que las políticas, programas, procesos y prácticas innovadoras en las organizaciones complejas del siglo XXI; constituyen los ámbitos transversales donde convergen no sólo las TICC como recursos de apoyo para la configuración de la Sociedad de la Innovación, sino también, acciones publi-administrativas tendientes a la transformación de la vida social, económica, política, cultural, científica, tecnológica y humanística; como una oportunidad para re-significar el propio sentido de la formación de sujetos, grupos y colectividades, entre los que destacan los propios servidores públicos para el desarrollo de sus capacidades tecnológicas.

Bajo esta premisa, consideramos necesario revisar algunas de las implicaciones tecnológicas, jurídicas y publi-administrativas de los compromisos⁴ que se establecieron en el marco de la *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, como una posibilidad para explorar el

⁴ Conocidos como “Los Compromisos de Túnez”, cuya 2ª fase se llevó a cabo en noviembre de 2005. Para mayor referencia, consultar: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tuniz/off/7-es.html>

impacto de las TICC en el diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos, procesos y prácticas innovadoras:

- **Antecedentes y contexto**

Si bien es cierto que la denominada sociedad de la información, comenzó a configurarse en el último cuarto del siglo XX, a partir del uso cada vez más intensivo de la información a través de medios electrónicos; no es sino hasta 2003 cuando a nivel internacional se debaten las implicaciones de orden económico, político, social y cultural que esto conlleva en los distintos órdenes de la vida individual y colectiva.

Así, es hasta 2005 cuando se producen 40 importantes compromisos derivados de la participación de la mayoría de Estados del mundo, hecho que permite brindar un valioso peso internacional a las acciones que a nivel regional y local se emprendieran desde entonces; a fin de promover el desarrollo ordenado de las TICC, favoreciendo con ello políticas estatales, privadas y sociales tendientes a fortalecer el uso y aplicación “extensiva” de novedosos instrumentos que -aunque de carácter técnico-, contribuyen significativamente a fomentar el desarrollo general de los individuos, grupos, organizaciones e instituciones.

Asimismo, es de resaltar que en esta primera década del siglo XXI, se han efectuado diversas iniciativas locales, regionales e internacionales; tendientes a normar y regular el contenido e impacto de las TICC, donde sobresalen los medios de comunicación y el uso de herramientas electrónicas y digitales. Por ello, a continuación nos abocaremos al análisis general de los acuerdos de referencia, mismos que -en conjunto-, nos permiten dibujar un panorama global sobre algunas de las implicaciones jurídico-administrativas que conllevan para el Estado mexicano; para,

finalmente, aproximarnos en la medida de lo posible al futuro próximo en nuestro país, respecto a esta temática.

- **A 5 años de distancia**

Si consideramos que la sociedad de la información constituye para los países avanzados económica, política, social y culturalmente un paradigma de la posmodernidad podemos decir que para los países en desarrollo -entre ellos México-, éste constituye un modelo aún en proceso de ajuste estructural, alineado a procesos de modernización en los distintos órdenes de la vida nacional. De ahí que exista una paradoja, en el sentido de que materialmente aún no existen las condiciones “necesarias” y, menos aún, generalizadas; respecto a las TICC, de tal forma que existen significativos déficits estructurales sobre el uso intensivo de las herramientas técnicas que permitan evidenciar el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo y bienestar de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, los compromisos derivados de dicha Cumbre, representan en términos formales una importante estrategia para alinear políticas de desarrollo, progreso y bienestar en el corto, mediano y largo plazo; de tal manera que países como México, bien podrían encontrar áreas de oportunidad para ingresar de manera abierta, rápida y equitativa, a dicho paradigma, a fin de que esta condición se convierta a su vez en una apuesta a la inversión en el conocimiento, la calidad e innovación, elementos éstos fundamentales para orientar el quehacer productivo de los diversos actores e instancias de los sectores público, privado y social; tanto a nivel local, nacional, regional e internacional.

Así, la relevancia de esta Cumbre radica en que pretende articular las medidas implementadas igualmente a nivel mundial para erradicar la pobreza y alcanzar las metas y objetivos de desarrollo acordados por

la comunidad internacional, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde se incluyen aspectos de desarrollo social (educación, salud, alimentación), económico (empleo, distribución del ingreso, seguridad social), político (democracia, gobierno, transparencia y rendición de cuentas) y cultural (ciencia, tecnología, arte, etc.).

Es por ello que dichos acuerdos, representan para los países que los suscribieron y ratificaron, insoslayables compromisos que, necesariamente en el caso de México, recaen en el Gobierno Federal, así como aún en los estatales y municipales. De ahí que la agenda pública en México, debió integrar y articular en las acciones de gobierno y administración pública, medidas tendientes a coadyuvar en la regulación jurídica y la gestión de mecanismos y estrategias que permitieran contribuir a la progresiva materialización de las condiciones normativas, regulatorias, técnicas y de gestión; indispensables para hacer realidad los propósitos de la Cumbre.

No obstante lo anterior, en los hechos, el periodo gubernamental en México que abarcó el periodo donde se adoptaron los multicitados compromisos mundiales; es decir, el sexenio 2001-2006, no realizó -en la medida de los requerimientos y de la magnitud de la tarea-, las acciones que debieron surgir de claras y trascendentes decisiones de Estado y de gobierno; de tal forma que evidentemente se dejaron de programar e implementar las condiciones que coadyuvaran a la materialización puntual y paulatina de los resultados esperados. Tan es así, que la promoción y difusión de estos acuerdos, no trascendió los escenarios académicos, de investigación y/o de comunicación social oficial; de tal suerte que su contenido e impacto fue desdeñado desde la misma cúpula gubernamental, a través del “dejar de hacer” por parte de la Administración Pública Federal.

Cabe destacar que, de haber existido la voluntad política y, en consecuencia, respetar los compromisos en el marco del Derecho Internacional, el Gobierno federal en turno bien pudo haber diseñado, implementado y evaluado acciones concretas y efectivas que contribuyeran al cumplimiento de la mayoría de los acuerdos; básicamente a través de una adecuación jurídico-normativa y político-administrativa “sobre la marcha”, lo cual seguramente hubiera enriquecido bajo estándares de calidad e innovación gubernamental, el variado quehacer público; pues por lo demás, continúan siendo algunos actores e instancias excepcionales, tanto privadas como sociales, quienes llevan a costas parte de lo que representan estas iniciativas, sorteando con ello la falta de una adecuada regulación y gestión, derivado de la falta de una Política de Estado en esta materia.

- **Retos y perspectivas**

Así, podemos decir que desafortunadamente la vida política e institucional en el sexenio 2001-2006, representó un grave obstáculo para lo que en materia de TICC ocurrió en el periodo 2005-2006, principalmente; toda vez que el burocratismo oficial impidió la articulación jurídico-normativa de los Compromisos de Túnez 2005, en relación con los ámbitos políticos, gubernamentales y de gestión pública. De hecho, podemos afirmar que debido a la falta de voluntad política, fue prácticamente imposible avanzar significativamente en dichos acuerdos, mismos que –de haberse instrumentado–, habrían contribuido a la implementación de políticas públicas innovadoras que, a su vez, incidirían favorablemente en la búsqueda y construcción de soluciones a los problemas del desarrollo económico, político, social y cultural.

Por lo anterior, y al igual que ocurrió al inicio del sexenio 2001-2006; al comenzar la presente administración, el titular del Poder Ejecutivo

Federal se comprometió a hacer realidad la inserción de México a la denominada sociedad del conocimiento, reconociendo con ello el sentido estratégico de esta titánica tarea, como un mecanismo de competitividad económica; así como una condicionante para lograr estándares de desarrollo y bienestar social. Sin embargo, consideramos que la apuesta hace énfasis en el efecto y no en la consecuencia; es decir, nos parece que más bien las energías se deberán poner en elementos educativos, formativos, sociales y culturales, para verse reflejadas en índices de progreso económico, lo cual garantizaría un poderoso detonador con efecto cascada en los diversos ámbitos de acción pública, privada y social.

La tarea inicial, parece estar en la necesidad de hacer valer el Derecho Internacional, de tal manera que se garantice el cumplimiento de los acuerdos suscritos por nuestro país, a fin de lograr que efectivamente se brinde un puntual seguimiento a su contenido e impacto general y específico; tratando siempre que el poder público materialice con sus acciones -en sus distintos ámbitos y niveles-, el espíritu de cada uno de los acuerdos contraídos. Es decir, los actores e instancias involucradas, deberán articular sus esfuerzos en ese sentido, a fin de coadyuvar a que autoridades y sociedad civil, podamos hacer realidad las aspiraciones que animan a legislar, normar, regular y gestionar en esta materia, con el deseo de que todo ello contribuya a hacer de México un país mejor, y de sus ciudadanos, una colectividad basada en individualidades formadas, preparadas y competentes para decidir y trabajar por su presente en clara proyección hacia el futuro: un mundo enorme y favorablemente influenciado por el contenido e impacto que tienen las TICC en todos los ámbitos de la vida, donde insoslayablemente se encuentra el derecho, la política y la administración pública contemporáneas.

Ingeniería, tecnología e innovación gubernamental en México

Balance 2000-2006

Las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y científico-tecnológicas de nuestra sociedad -determinadas a partir de los años sesentas por graduales y progresivos cambios en diversas esferas de la vida pública y privada-, contribuyeron a conformar recientemente un nuevo paradigma no sólo gerencial en el ámbito empresarial (antecedido por criterios como el de creatividad, calidad, reingeniería, etc.), sino que éste -como ocurre con muchos conceptos, herramientas, técnicas e instrumentos de gestión-, se integró al ámbito de la Administración Pública como una nueva tendencia que, por cierto, ya lleva camino recorrido en diversos países del mundo, independientemente de su grado de desarrollo. Nos referimos a la Innovación Gubernamental.⁵

Así, estamos ante el hecho de que las proyecciones de esta última para nuestro país, derivan del contexto más amplio identificado por la realidad latinoamericana; de ahí que en el marco de la *V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, celebrada en 1995, se abordó como tema principal el relativo a la *Cultura de la Innovación*; cuya tendencia aún continúa en la actualidad.⁶ De hecho, en cada reunión anual

⁵ En una reciente publicación (Ventura, 2010), se establece que la Innovación Gubernamental corresponde a una tendencia o etapa de la Administración Pública, precedida en México por los procesos de simplificación, reforma y modernización administrativa; tal y como sucede en la Sociedad de la Información, del Conocimiento y la Innovación. De hecho, en el caso de nuestro país, nos situamos ante una mixtura de elementos convergentes y, simultáneamente, divergentes: modelo de innovación gubernamental híbrido, con elementos de reforma y modernización administrativa.

⁶ Cabe señalar que en 2009, esta Cumbre se llevó a cabo en Portugal, donde el tema central siguió girando en torno a la Innovación y el Conocimiento; mientras que para 2010, éste se refirió al tema de la Educación para la innovación, celebrado en Argentina.

se suscribe una declaración política, cuyo sentido y alcance jurídico-administrativo impacta a los Estados miembros.

Nos interesa retomar aquí lo expresado por conferencistas invitados a la V Cumbre,⁷ particularmente por que ello se enfocó al análisis, discusión y recomendación de aspectos fuertemente unidos a la cultura de la innovación y sus demandas desde la educación y la formación. Así, en el resumen de la Declaración, encontramos que “... *es necesaria una comprensión de la vinculación entre Ciencia, Tecnología y Sociedad; como base para el desarrollo de una cultura de la innovación...*”.

Sobresalen aquí los desafíos de la globalización, la innovación y el conocimiento; donde se consideró prioritario acrecentar la eficacia de la gestión en todos los ámbitos, especialmente en el sector público. No obstante, se reconoce que “... *El poder ejecutivo goza solamente de una autonomía relativa en la toma de decisiones, referida al fortalecimiento de una cultura de la innovación...*” De hecho, existe un amplio reconocimiento sobre la relevancia del contexto organizacional donde operan los sistemas para desarrollar capacidades de innovación; pero, sobre todo, de las condiciones favorables u obstaculizadoras para ello: políticas, ideológicas, económicas, sociales, culturales y científico-tecnológicas.

Vale ahora una regresión histórica, para situarnos en el contexto que antecede a la primer década del siglo XXI, de cara a las implicaciones que ello tiene en el presente y el porvenir. Así, en el marco del proceso de Modernización Administrativa, el Gobierno Federal mexicano imple-

⁷ Para mayor referencia, consultar: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, “Formación para la innovación: Ponencias, conclusiones y recursos de la Conferencia Científica de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”, Bs. As., Argentina, 1995, Pp. 180.

mentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), el cual integra un esfuerzo gubernamental para avanzar en prácticas de simplificación, desregulación y modernización administrativa -cuyo eje principal fue el de la *capacitación para la calidad*-, como una estrategia para incidir en la configuración de una política de Estado (a través de un programa gubernamental, más que de una verdadera política pública), cuya continuidad asumió como compromiso de campaña prácticamente el conjunto de candidatos a la Presidencia de la República que contendieron en 1999-2000.

Por lo anterior, el siglo XXI en México ve nacer una “tendencia mezclada” en la Administración Pública Federal, al establecerse el *Programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y Rendición de Cuentas, el Servicio Profesional de Carrera y el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental*; donde este último, pretende un ambicioso programa de acciones de modernización, recurriendo a la introducción de técnicas gerenciales privadas con enfoques de calidad, y cuyo carácter fue meramente indicativo y transversal a otras políticas, siendo propositivo y de orientación general, oleada que a nivel mundial se ha llegado a denominar “era de la innovación”.

Ahora bien, de acuerdo con Uvalle (2005: 340): “*La Administración Pública se encarga de que en la tarea de gobierno, el cumplimiento de las metas sociales sea producto del aprovechamiento de los recursos escasos, la efectividad de las políticas y la consistencia institucional del Estado*”. De ahí que “*Lo más importante en la sociedad no es sólo la capacidad para producir riqueza material, sino asegurar que las condiciones de vida se caractericen por los valores de la equidad y la calidad de vida*”.

A partir de este perfil contemporáneo de la Administración Pública, podemos decir que la “tendencia mezclada” de nuestro campo en esta primera década del siglo XXI, responde a su desarrollo histórico, donde el conocimiento general y específico que la conforma teórica y conceptualmente, permite que la sociedad mexicana aspire a encontrar en ella un medio para la convivencia política, la producción de bienes y servicios, la satisfacción de múltiples necesidades y una base para construir opciones que garanticen su continuidad.

Conscientes de que anteceden y suceden, otros autores clásicos y contemporáneos, Blau (1971: 175), ya en la década de los años sesenta del siglo XX se cuestionaba el por qué estudiar la burocracia, y decía que esto era necesario para la sociedad de la organización y del conocimiento; de ahí que re-consideró la teoría y desarrollo de la burocracia (a partir de una clara concepción del cambio social), a través de una serie de condiciones históricas y estructurales (finalmente influenciado por el funcionalismo), como un intento de estudiar y conocer “la burocracia en acción”; al tiempo que se aproximó también a la comprensión de la “tarea del administrador”.

Sobresale en la obra citada, el apartado referido a “*La burocracia como instrumento de innovación*”, donde nos recuerda que en las grandes y complejas organizaciones sociales contemporáneas, la realización de nuevas políticas sociales, requiere de una maquinaria burocrática y apunta: “... *para que las nuevas ideas encuentren su expresión en cambios institucionales, deben instrumentalizarse burocráticamente...*”; al tiempo que lanza la siguiente cuestión: “*¿qué determina el predominio del desplazamiento o la sucesión de metas en una organización?*”

Todo ello, resulta por demás significativo en este momento de nuestra exposición, toda vez que es nuestra intención mostrar los avances

registrados en materia de política de innovación y calidad gubernamental durante este sexenio en nuestro país, a partir del análisis de las condiciones que contribuyeron a su gestación. A partir de la denominada *“Espiral del microanálisis administrativo”*,⁸ es posible identificar algunos esfuerzos que se iniciaron en la Administración Pública Federal, en el periodo comprendido de 2000 a 2006, pues éstos constituyeron las bases para desplegar el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental (MEICG).

Ahora bien, respecto a la política de innovación y calidad gubernamental, tenemos que debido a que la innovación gubernamental subyace de manera directa a nuestro objeto de estudio -hecho que espacial y temporalmente nos remitió ya a su análisis en el marco de la Administración Pública Federal-, es menester continuar su reflexión a partir de sus componentes teóricos, conceptuales y metodológicos; toda vez que, como señala Pichardo (2004: 27-30): *“...los conceptos que van y vienen entre la teoría y la práctica, ... son una característica de los tiempos de la modernidad, lo cual no es necesariamente en el sentido de su novedad...De ahí que la innovación implica “adaptar”, no “adoptar”, las mejores prácticas administrativas, bajo la perspectiva de nuevas técnicas y culturas de gestión”*.

En un intento de alineación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 con la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, se desarrolló el denominado Modelo de Administración Estratégica, el cual fundamenta a su vez la Política de Innovación y Calidad Gubernamental, a través del *MEICG*; el cual, surge a partir de la perspectiva de gestión sobre el proceso de planeación en México, como el pilar

⁸ Desarrollado por Eduardo Guerrero del Castillo, presentado en el marco del Seminario “50 Años de la Enseñanza de la Metodología en Cs. Ps. y A.P.”, México, 2009.

fundamental para lograr un buen gobierno, cuya estructura presenta los “principios, objetivos y estrategias” de la Administración Pública Federal durante este periodo.

Dicha estructura y los modelos citados, determinan la política de innovación y calidad gubernamental en nuestro país, donde cabe señalar que el *MEICG* -considerado en las fuentes oficiales como un “modelo de innovación social, dirigido hacia el interior de la Administración Pública Federal”, lo cual nos confirma su sentido indicativo y orientador de las acciones de gobierno-, pues con él se esperaba una progresiva implementación institucional y operación entre los funcionarios públicos, de tal suerte que su desarrollo estuvo determinado y quizá limitado, por una actitud voluntariosa al interior de las organizaciones públicas.

Por lo anterior, la política de innovación y calidad del Gobierno mexicano, trató de responder a una serie de aspiraciones en esta materia, como resultado de los procesos de cambio e innovación en el mundo; por lo que la nueva gestión pública mexicana la integró a partir del año 2001 como una línea transversal a las demás políticas públicas que se desarrollaron en este periodo, por lo que cabe reconocer que los conceptos e ideas que subyacen a dicha política, contienen un fuerte contenido democrático y de justicia social, como un imperativo determinado en el contexto del proceso electoral de 2000, mismo que se tradujo en la alternancia del Poder Ejecutivo Federal.

De ahí que la innovación se entendió como “...un movimiento cultural y estructural que buscaba reformar la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo (sic), desde múltiples perspectivas” (Presidencia de la República, 2002); hecho que quizá explica la integración de su definición como un “modelo de innovación social”, pues

éste tiene un enfoque -nótese-, conceptualmente dimensional, más no necesariamente multidimensional y sistémico para poder detonar una política integral que contribuyera a ampliar los horizontes e impacto de la gestión pública gubernamental.

Lo expuesto hasta aquí sobre el impacto de la innovación en la agenda de buen gobierno, nos remite a la idea sobre esta última, entendida a nivel mundial como una aspiración suprema del Estado contemporáneo, cuya naturaleza está estrechamente relacionada con la idea del bien común que busca lograr la Administración Pública.

Al respecto el concepto de Buen Gobierno que define la Secretaría de la Función Pública (2006), señala: *“es una filosofía de mejora, una meta de excelencia, que se soporta en mecanismos de gestión renovados, estructuras burocráticas flexibles, calidad, innovación y un nuevo concepto social, siendo un término que va de la mano con la gobernabilidad y que suele emplearse al hablar de seguridad en el cumplimiento de normas jurídicas, mejora de la eficiencia y confiabilidad en el sector público, combate a la corrupción, progreso económico y beneficio social”*. Los principios que conforman la Agenda de Buen Gobierno en nuestro país, se basan en aquellos que establece la OCDE, los cuales a su vez se apoyan en las siguientes premisas, mismas que -a partir del cuestionamiento de cómo se obtendrá su logro-, se convierten en una serie de estrategias de gobierno:

Hacer más con menos=Gobierno que cueste menos.

Ofrecer servicios de la más alta calidad=Gobierno de calidad.

*Desarrollar profesionalmente a los servidores públicos=
Gobierno profesional.*

*Desarrollar un gobierno digital=Gobierno digital.
Reestructurar con eficiencia la operación=Gobierno con
mejora regulatoria.
Garantizar la honestidad y transparencia en el quehacer
gubernamental=
Gobierno honesto y transparente.*

Por ahora, nos limitamos por lo pronto a decir que el sexenio pasado, representó para la gestión pública mexicana un gran reto no sólo político y administrativo, sino también institucional, al establecer las bases para la gestación de una política de innovación y calidad gubernamental, pues aunque legalmente ésta aún no tiene un carácter obligatorio y sistemático en la estructura gubernamental para su diseño, implementación, desarrollo y evaluación, sí logró su propósito inicial de contribuir a transitar de un modelo de gestión pública tradicional, a uno que trata de responder a un nuevo paradigma mundial donde la realidad demanda afrontar infinitos problemas y necesidades, a partir de la capacidad renovada del Estado, el Gobierno y su Administración Pública para enfrentarlos y generar novedosas alternativas de gestión.

De ahí que -finalmente- compartimos lo siguiente“... *el conocimiento es el bien máspreciado, pues en el futuro las ideas y la innovación servirán para crear una sociedad más equitativa; por lo que se recomienda que los Estados, principalmente iberoamericanos, generen políticas públicas orientadas a desarrollar la sociedad del conocimiento, basada en un nuevo modelo educativo, cultural y civilizador propio de ésta...*”⁹

⁹ Es ésta, una de las principales conclusiones del Encuentro Internacional sobre Tecnología y Conocimiento, realizado los días 16 y 17 de noviembre de 2006, en la Ciudad de Monterrey, N. L. (noticia publicada en la página web: www.sep.gob.mx, el 18 de noviembre 2006).

Recuento 2007-2010

Con el propósito de identificar los principales avances y retrocesos en materia de innovación gubernamental en México durante la presente administración pública, tenemos que a principios de diciembre de 2006, se llevó a cabo en la Ciudad de Colima el *Primer Foro Parlamentario de Consulta sobre Educación Superior y Media Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, en el que participaron legisladores, rectores, científicos, especialistas, académicos y representantes del sector empresarial; pues la relevancia de este hecho, radica en que los temas abordados en él, corresponden a la necesidad de definir una política de estado en materia de educación, innovación y calidad para el corto, mediano y largo plazo. De ahí la diversidad de los convocados a él, pues en atención a la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las conclusiones y recomendaciones de este evento fueron presentadas al titular del Poder Ejecutivo Federal, quien se comprometió a retomarlas en los ámbitos respectivos (políticas de educación, ciencia y tecnología; economía, desarrollo humano y social, principalmente).

A partir de lo anterior, el PND 2007-2012 integró elementos transversales para la ciencia, la tecnología y la innovación; de tal forma que en materia de telecomunicaciones se fortaleció el programa e-México, plataforma tecnológica que constituye un importante recurso para diversas políticas sectoriales (por ejemplo, en el ámbito de la educación ésta se emplea estratégicamente en proyectos que corresponden a los tres subsectores: educación básica, media superior y superior).

Sin embargo, en cuanto a la continuidad de la política de innovación gubernamental, otrora a cargo de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, pasó a formar parte de las tareas que realiza la Secretaría de la Función Pública; de tal forma que los logros

e institucionalidad construida en el periodo sexenal anterior, parecieron desvanecerse de manera importante, por lo que muchas de las políticas, programas, proyectos, procesos y prácticas en la materia, se reagrupan -además de la S.F.P.- en prácticamente las demás dependencias y organismos de la A.P.F., donde sobresale el CONACyT¹⁰ y la propia S.H.C.P., por mencionar sólo algunas.

Asimismo, es importante señalar que en 2007, y en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se llevó a cabo en Chile, se suscribió la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; la cual establece el compromiso de sus integrantes para desarrollar iniciativas que permitan transitar a la configuración de Gobiernos digitales en la región, como una necesidad para la Gobernanza de la internet. Sus objetivos, consisten en lo siguiente:

- a. Determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamérica.
- b. Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administraciones Públicas.
- c. Conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana.

¹⁰ En 2008, el Gobierno Federal estableció un programa emergente para el desarrollo científico y tecnológico, como piedra angular de la innovación en diversos ámbitos económicos y sociales. En él, tanto el CONACyT como las IES y Centros de Investigación públicos, sociales y privados, tienen una posición privilegiada para incidir en ello.

d. Servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública.

Sin embargo, antes como ahora, es necesario adecuar el marco regulatorio para contribuir a la simplificación y reducción de la normatividad; de tal manera que -inclusive- los procesos de calidad e innovación gubernamental se institucionalicen; pues así como no basta con la infraestructura tecnológica para la implementación de un Gobierno digital, tampoco basta con la voluntad de los actores e instancias de la Administración Pública Federal para determinar o no su participación en políticas, programas, proyectos, procesos y actividades innovadoras: es una cuestión que constituye una demanda social y, como tal, debe asumirse responsablemente por los tres órdenes y niveles de gobierno.

Retos y oportunidades para la segunda década del S. XXI

A continuación, presentamos algunos aspectos que consideramos pueden coadyuvar a la configuración de ámbitos de acción para transformar integralmente tanto el ámbito tecnológico, jurídico, político y publi-administrativo, de cara a la segunda década de este siglo:

- *Instauración y/o adecuación del marco normativo en materia de TICC, tanto a nivel federal como estatal y municipal:* Tal y como ocurre con el tema de los documentos electrónicos y la firma electrónica avanzada; es necesario que el Poder Legislativo (federal o estatal), inicie un verdadero proceso de normalización prospectiva, donde con la asesoría de especialistas, promotores de experiencias y demás actores e instancias involucradas, sea posible atender rezagos en esta materia; así como avanzar en la consolidación de un marco normativo acorde

a los tiempos actuales; ámbito éste donde indudablemente el Derecho Comparado tiene una tarea fundamental; sin olvidar que en todas sus demás ramas existen sin duda campos que deberán ser considerados en esta tarea.

- *Regulación competitiva sobre el desarrollo tecnológico y su aplicación a la producción de bienes y servicios en el mercado interno y externo:* A partir de lo anterior, será posible que las autoridades judiciales y administrativas, en los tres niveles de gobierno, puedan ejercer una adecuada promoción sectorial para integrar el uso de las TICC, a fin de lograr la modernización de la economía local y nacional; con el propósito de coadyuvar a la inserción del mercado interno en la economía regional e internacional, lo cual sin duda permitirá enriquecer las cadenas de valor y producción, como un mecanismo de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

- *Implementación y desarrollo de estrategias de calidad e innovación gubernamental, a fin de ofrecer más y mejores servicios públicos:* A partir del quehacer de la Administración Pública, es fundamental continuar la implementación de un modelo nacional de calidad e innovación gubernamental, a partir del cual será posible -previa institucionalización legal y administrativa-, a fin de que los servidores públicos, en sus ámbitos de competencia, contribuyan a mejorar sus áreas de servicio; de tal forma que se generen condiciones fácticas para calificar -a través de los ciudadanos/usuarios-, el desempeño del quehacer público, como un elemento sustancial que incide en el progreso y bienestar de los particulares.

- *Integración de modelos educativos, a fin de contribuir a la formación continua de habilidades y competencias:* La nueva sociedad de la información y del conocimiento, demanda como condición fundamental

para su instauración y desarrollo, la adquisición de nuevas habilidades y competencias científicas, sociales, técnicas y humanísticas; indispensables para insertar a los individuos y sus colectividades en procesos formativos que coadyuven al uso, reproducción y mejora de las nuevas herramientas tecnológicas que constituyen verdaderos arsenales para atacar el atraso, la ignorancia, la pobreza y, en general, la falta de oportunidades para que el propio individuo organizado coadyuve a su bienestar.

- *Fomento a la investigación científica y tecnológica nacional, a partir de esquemas de cooperación interinstitucional a nivel regional e internacional:* Las TICC, han demostrado ser grandes aliadas de instituciones de educación superior y de investigación científica; lo cual ha generado formidables posibilidades de transferencia tecnológica al sector productivo. Por ello, es necesario que a través de una política interinstitucional -entre el sector público, privado y social-, de fomento a la investigación científica y tecnológica, se privilegie el uso y difusión de las TICC, a fin de que este esquema contribuya a la generación de incentivos para la propia investigación científica y tecnológica.

- *Fortalecimiento al esquema social de intercambio en red, promovido a través de asociaciones no lucrativas, involucradas en el uso y aplicación de las TICC:* A fin de mantener un sano equilibrio entre el ámbito privado y público, es fundamental que el sector social se constituya en un conjunto organizado de asociaciones legalmente constituidas que garanticen el cumplimiento de las tareas y responsabilidades a cargo de los otros dos sectores; de tal forma que con ello será posible transparentar el uso de recursos no sólo tecnológicos, sino primordialmente sobre aquellos que permiten garantizar a éstos: financieros, humanos, materiales.

- *Búsqueda de esquemas solidarios de apoyo externo a la implementación de las TICC, como una alternativa para el desarrollo económico y social:* Finalmente, insistimos aquí en que derivado del marco normativo y regulatorio regional e internacional; es fundamental que los diversos organismos multilaterales involucrados en estos procesos globales, contribuyan realmente y de manera solidaria para que los países emergentes cuenten con los apoyos no sólo económicos, sino de asistencia técnica, asesoría especializada, y cooperación intersectorial, a fin de que sea posible garantizar los propósitos de los instrumentos establecidos para ello, sin que ello implique subordinación política o un interés que no sea más que aquel justo y válido para los propósitos comunes.

A primera vista, dichos elementos parecen no tener una vinculación directa con el tema principal de este punto de nuestra exposición; sin embargo, cabe mencionar que éstos constituyen algunos de los diversos ámbitos donde la gestión pública muestra los amplios horizontes a través de los cuales se puede incorporar la Gestión de la Innovación a los procesos por los que atraviesa el tema del Gobierno digital; es decir, nos encontramos ante un amplio abanico de posibilidades para integrar una herramienta no sólo gerencial, sino -sobre todo-, de carácter multifacético, toda vez que las TICC amplían su horizonte de intervención en diversas políticas, programas, proyectos, procesos y acciones innovadoras.

Hacia un Gobierno digital en México

Caracteres principales

Para Macau (en Tubella y Casadevall, 2005), la base tecnológica de la Sociedad del Conocimiento; esto es, las TICC (resalta el papel de

Internet como red global), permite la convergencia tecnológica en este tipo de sociedad, configurada principalmente por los procesos de interconexión. De ahí que las funciones de las TICC en las organizaciones, radica principalmente en las aportaciones que brindan a los objetivos de la organización, sea ésta pública, privada o social; a través del soporte de automatización del proceso administrativo y burocrático, cuya infraestructura contribuye -por ejemplo-, al control de gestión, parte integrante del producto o servicio, pieza clave del diseño organizativo y de sus actividades tanto sustantivas como adjetivas.

Además de este componente instrumental y operativo; es decir, táctico, existe otro elemento más bien de apoyo estratégico tanto para la Política como para el Derecho -ambos ejes transversales al quehacer de la propia Administración Pública-, cuya propuesta es desarrollada por Batlle (Ibídem: 116) en: *Nuevos retos para la Política y el Derecho en la Sociedad del Conocimiento*.

Así, el citado autor establece que las nuevas tecnologías y la política, ofrecen nuevas perspectivas teóricas, fundamentalmente a partir de una corriente optimista (populista y comunitarista); y otra corriente más bien realista; a partir de las cuales se despliegan las nuevas tecnologías y los procesos políticos democráticos (esto es, el impacto de las TICC en los sistemas políticos: democracia electrónica). Asimismo, menciona la vinculación que existe entre dichas tecnologías y la Administración Pública (es decir, las políticas de promoción de la Sociedad del Conocimiento y la Administración Electrónica).

Continúa el análisis a través de las relaciones que existen entre la persona y las nuevas tecnologías (derecho de intimidad y protección de datos personales y derecho del trabajo en la Sociedad de la Información); es decir, aborda lo relativo al régimen jurídico de la actividad económica

y las nuevas tecnologías (régimen jurídico de los servicios de la sociedad de la información, firma electrónica, derechos de autor, nombres dominio, fiscalidad, principalmente). Concluye así, lo siguiente: “*Casi siempre los dominios de lo político y jurídico contienen las mismas realidades y se alimentan de las mismas necesidades*”; pues si bien Internet tiene un carácter global, el Derecho, generalmente, aún está pensado desde una perspectiva nacional y para ser aplicado por los tribunales nacionales, de ahí que resulta fundamental realizar las adaptaciones necesarias a las regulaciones existentes y también adoptar o adaptar otras nuevas.

Retomando el papel de las TICC en la Administración Pública, tenemos que para Batlle, “*...las políticas de promoción de la Sociedad del Conocimiento, entre sector público y privado, y desde el punto de vista político, el uso de las TICC se puede fomentar mediante multitud de técnicas y fórmulas... toda vez que las principales áreas de actuación pública constituyen, por sí mismas, procesos de intervención pública que incentiva el desarrollo de este tipo de sociedad...*”. Así pues, sobresalen las siguientes propuestas:

- a) La facilidad del acceso de la población a las TICC.
- b) La potenciación de la acción de la propia Administración Pública.
- c) Políticas relativas a facilitar el acceso de los ciudadanos y de las empresas en la utilización de las TICC.
- d) Políticas enfocadas a mejorar las capacidades y habilidades de la población, con respecto a la utilización de los instrumentos de la sociedad de la información.
- e) Políticas enfocadas a la propia Administración Pública para fomentar el uso en su seno de las TICC y ejercer un liderazgo social en su utilización (e-gobierno).

En este contexto, destaca el papel estratégico que adquiere la Administración Electrónica: *“Cada vez más, las Administraciones Públicas se enfrentan a las transformaciones que las TICC están produciendo actualmente en la economía, la sociedad, la política y también, en ellas mismas”*. Respecto al Gobierno electrónico o Administración electrónica, nos dice que aún no existe un claro consenso en su definición, ante la existencia de una diversidad con matices diferentes. Sin embargo, considera que sí es posible identificar ciertas características que contiene el concepto de Gobierno electrónico:

- Aplicación y uso intensivo de las TICC con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia administrativas, aumentar la transparencia de la acción de gobierno, la rendición de cuentas y aumentar la participación ciudadana.
- Innovación en las relaciones internas y externas de la Administración, tanto con la ciudadanía como con las empresas, niveles intergubernamentales, cooperación social, entre otros niveles de gobierno local, nacional, regional e internacional.
- Repercusiones en la organización y función del Gobierno, donde la dimensión jurídico-administrativa adquiere una mayor relevancia y necesidad de transformación; a fin de generar renovados procesos políticos, normativos, de regulación, etc.; así como innovadoras prácticas publi-administrativistas en contextos abiertos.

En esto último, este autor refiere lo siguiente: *“Gobierno electrónico es la continua optimización de la prestación gubernamental de servicios, de la participación de la ciudadanía y de la gobernanza, transformando las relaciones internas y externas por medio de la tecnología, de Internet y de los new media. En esta definición, se manifiesta la triple dimensión*

del concepto de Gobierno electrónico: la dimensión interna, la dimensión externa y la dimensión global”.

Por su relevancia temática, retomamos a continuación las ideas principales respecto a las tres dimensiones señaladas:

1. Interna: Hace referencia al uso de las TICC, como herramientas para mejorar el funcionamiento interno de la Administración Pública. Implican un cambio técnico y organizativo (back office). Las relaciones en esta parte no visible de la Administración, se dan -según el autor-, entre:

- a) La Administración con otras que se relacione (government to government-G2G).
- b) Los empleados públicos o trabajadores de la Administración (government to employees-G2E).
- c) Los socios (patners), donde la estrategia de gobierno afectará a otras organizaciones que proveen o gestionan servicios públicos (government to patners-G2P).

Los principales objetivos que se persiguen en la estrategia de Gobierno electrónico en el ámbito interno son, por un lado, la modernización y reorganización administrativa y, por el otro, de manera directa, se pretende convertir la Administración Pública en líder y ejemplo del uso de las TICC.

2. Externa: Prestación de servicios vía telemática y a la posibilidad de interacción ciudadana por medio de los nuevos canales que abren las TICC. Esta parte sí es visible para el público, pues la Administración Pública entra en contacto con los “usuarios”, ya sean ciudadanos, empresas u otras organizaciones y/o instituciones públicas, privadas y sociales. Relaciones entre:

- a) Los ciudadanos y ciudadanas (government to citizens-G2C).
- b) Las empresas (government to Business-G2B).

Objetivos: Se hace referencia al papel de la Administración Pública como prestadora de servicios en línea; así como facilitar el acceso de los ciudadanos a las TICC.

3. Global o sistémica: No tiene que ver con un ámbito concreto identificable y con un público perfectamente delimitado, sino más bien con el funcionamiento global del sistema político (Redes, Políticas, Sistemas, Modelos, Procesos y Prácticas).

Cuando nos referimos a todo lo que tiene que ver con las fórmulas de que disponen los ciudadanos para involucrarse en los procesos de decisiones de la política real o de las Políticas Públicas, estamos puntualizando del concepto de la gobernanza (*governance*).¹¹ Aquí, la relación de la Administración Pública se establece con múltiples actores (ciudadanos, organizaciones, etc.), para afectar positivamente al desarrollo o funcionamiento democrático del sistema.

¹¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., en: *Gobernanza y Gestión Pública*, F. C. E., México, 2006, analiza la actuación gubernamental y aborda el enfoque y concepto de la gobernanza, que señala las condiciones del gobernar contemporáneo y reelabora la cuestión más conocida de la gobernabilidad; asimismo, ahonda en los principios y herramientas de la nueva gestión pública, particularmente los de la gestión estratégica y la gestión de calidad, cruciales para lograr un gobierno competente y eficaz. A lo largo del libro una idea toma forma: la dirección exitosa de la sociedad se sustenta más en actores sociales que en el gobierno y requiere más recursos que los que posee el gobierno. La gobernanza o gobernación, equivale al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (p. 90).

La Administración Pública por la democracia (government for democracy-G4D)

De ahí que el concepto de Gobierno electrónico, no es igual al de Administración electrónica, pues esta última se refiere a *“...aquel conjunto de estrategias, de iniciativas y de acciones que se enmarcan en las dimensiones interna y externa del Gobierno electrónico”*.

La introducción de estrategias de Administración electrónica, aporta muchos beneficios en la mejora de la organización y el funcionamiento administrativos. El camino hacia la Administración electrónica será posible si se elabora un diseño estratégico de la organización que tenga claro qué se quiere obtener con ella, cuándo y con qué recursos. Además, si se lleva a cabo este diseño estratégico, es bastante posible que haya una redefinición de las estructuras organizativas, de su gestión y de sus objetivos; qué del ámbito virtual se puede exportar al ámbito real, es decir, el de la Administración tradicional.

Algunos de los beneficios que se esperan de lo anterior -siguiendo al autor-, consisten en lo siguiente:

- En el ámbito interno:
 - Mejora de la imagen institucional de la A. P.
 - Mejora del conocimiento de las expectativas reales de los usuarios y la comunicación.
 - Reduce el número de errores en los documentos que presentan los ciudadanos.
 - Aumenta la productividad de la Administración Pública.
 - Simplificación de la estructura organizativa.

- En el ámbito externo:

- Mejora del uso del tiempo de los usuarios.
- Mejora de la atención al público.
- Mejora del acceso a la información de los usuarios.
- Facilita los servicios personalizados.
- Facilita la integración de los servicios públicos prestados por diferentes administraciones.

“El desarrollo de la Administración electrónica no dependerá sólo de una cuestión de recursos (técnicos, humanos, normativos, etc.), sino también de la voluntad política y del liderazgo.”

Las principales barreras que se identifican, consisten en:

- Sociales.

- Corporativistas.

- Legales (el desarrollo normativo de las cuestiones relacionadas con la administración electrónica es muy reciente; las asesorías jurídicas y los funcionarios, por su formación y por su poca experiencia en el uso de las TICC, pueden desconfiar de los nuevos sistemas; y el marco normativo va más lento que el avance tecnológico).

- Procedimentales administrativas (diseños de los procedimientos en función de las necesidades de los órganos de gestión. Se necesita orientar al cliente; duplicación de requerimientos; no hay, en general, rediseño continuo de los procedimientos que tenga

como objetivo el aprovechamiento de las TICC en el servicio de gestores y ciudadanos).

-De no integración inter-administrativa (si la intra-administrativa entre áreas o departamentos es difícil, la inter o entre diferentes administraciones, es todavía aún más. Se marcha más en la línea de integrar personas que sistemas).

Como podemos observar, los retos de la política, el derecho y la administración pública en la sociedad de la información y del conocimiento -por mencionar sólo aquellas que dentro del marco de las ciencias sociales adquieren una mayor relevancia teórica y pragmática respecto a nuestro objeto de estudio-, son cruciales en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, retomaremos la perspectiva conceptual que, finalmente, consideramos relevante y aplicable a nuestro modelo de investigación en este último campo del conocimiento que, como ya señalamos, es transversal a los otros dos.

Uvalle (2004: 59-60), concluye -y nosotros coincidimos con él-, que “...*el uso intensivo de las TICC en los asuntos del Estado, da paso a la era de los gobiernos electrónicos que son una forma de desarrollo institucional y organizativo relacionada con la búsqueda de un ejercicio eficaz del poder. El vínculo entre tecnología y poder da como resultado el gobierno electrónico. La tecnología sirve a fines positivos y a fines negativos que son elementos importantes de la operación administrativa y política de los gobiernos*”.

La articulación de un Modelo de Innovación Gubernamental basado en política digital

La Administración Pública -en el contexto de su complejidad multifacética e interdisciplinar-, ha registrado importantes cambios respecto a sus herramientas y métodos para contribuir a los propósitos del denominado “bien común”, cuyo ideal corresponde -al menos teóricamente-, a toda sociedad política constituida a la luz de las transformaciones históricas y culturales -por mencionar sólo algunas-, registradas con mayor intensidad desde el S. XIX y hasta este S. XXI.

El otrora “modelo de progreso, desarrollo y bienestar” que prevaleció prácticamente hasta pasada la primera mitad del siglo XX, etapa donde a partir del desarrollo científico-tecnológico, y su impacto en la economía capitalista mundial, adquirió nuevas implicaciones para la vida individual y colectiva; es decir, comenzaron a surgir grandes cambios paradigmáticos en todos los ámbitos de la vida contemporánea, donde nuestro campo de conocimiento no ha sido la excepción.

De hecho, este proceso implicó -y aún lo hace- la transformación de la misma Administración Pública, dando lugar así a lo que se conoce como Administración Pública contemporánea; cuyos alcances/límites se forjan como una infinita red de relaciones entre sus múltiples pero, finalmente, convergentes componentes de su base histórica, filosófica, conceptual, teórica, metodológica, procedimental, técnica, instrumental y -sobre todo- eminentemente social.

Lo anterior, nos remite a la premisa de que la Administración Pública puede y debe adquirir un renovado papel en el marco de las TICC, para que -a través de la resignificación de un enfoque de calidad e innovación gubernamental-, se configure el denominado Gobierno Electrónico. En

esto, parece existir una tendencia mundial para armonizar el desarrollo económico, político, social y cultural de la sociedad; con innovadoras herramientas tecnológicas que, gerencialmente, coadyuvarán a cumplir los fines del Estado, el poder, el gobierno y sus administraciones públicas.

De esta forma, podemos decir que en México la adopción de las TICC ha sido un tanto desfasada, debido a temas/problemas coyunturales y/o estructurales que se hacen presentes en intermitentes procesos de “crisis”; motivo por el cual padecemos -entre otras consecuencias- de un verdadero pero sin duda reversible “atraso” científico, tecnológico, cultural y, consecuentemente, social. De ahí que en los últimos años, nuestro país se ha limitado a ser un gran espectador mundial de las revolucionarias transformaciones científico-tecnológicas de nuestro tiempo, pareciendo así muchas veces renunciar o postergar el uso, apropiación, desarrollo y aplicación inteligente de las TICC como factor clave para nuestra integración a la Sociedad de la Información, el Conocimiento y la Innovación.

Sin embargo, la adopción de las TICC como recursos auxiliares para las Tecnologías de Gobierno -en muchas ocasiones, con un énfasis primordialmente económico y utilitarista-; han ido integrándose con un enfoque similar en las dos últimas Administraciones Públicas Federales; cuyo impacto -desafortunadamente-, ha sido limitar su papel a un mero conjunto de herramientas tecnológicas que pretenden “eficientar” el quehacer público, con implicaciones no menos relevantes en materia de administración de recursos humanos, financieros, materiales y servicios generales; aunque no siempre “óptimas/favorables” para las condiciones de nuestro país.

Propuestas para la APF (2012-2018)

Algunas de las razones que justifican el diseño de políticas destinadas al uso de las TICC, son fundamentalmente dos:

a) La Administración Pública tiene un rol protagónico en el desarrollo social, dada su cada vez mayor participación en la vida diaria. De allí la importancia que tiene la definición de una política de implementación tecnológica de la Administración pública, pues la misma puede dar el impulso necesario al desarrollo tecnológico del resto de la sociedad.

b) Las condiciones de funcionamiento interno de la Administración Pública, requiere de una reorganización mediante la implementación de un nuevo modelo organizacional que garantice una mayor eficiencia y eficacia, así como la participación efectiva de los particulares. Ello se puede alcanzar mediante un proceso de transformación en la gestión pública, que suponga una verdadera gerencia pública, la implementación de las nuevas tecnologías, así como la reforma política, jurídica y cultural en la forma tradicional de funcionamiento de la A. P.

Esta política debe comenzar por sumir como una necesidad imperiosa del Estado, el proceso de adaptación de las actividades del Ejecutivo a las nuevas tecnologías mediante su implantación y utilización por los funcionarios públicos.

A partir de lo expuesto, parece que estamos en condiciones de reconocer algunos de los retos que existen en nuestro país -al menos a nivel federal-, para incidir en la construcción de un Gobierno electrónico, entendido como el poder político legítimamente organizado para servir

eficiente y eficazmente a la sociedad que lo erige y constituye para su beneficio; concepto donde adquiere gran trascendencia el papel que en ello juega la Administración Pública que, a fin de cuentas, representa el denominado “*Gobierno en acción*”:

- Reconocer y respetar los acuerdos internacionales de los que México forma parte, a partir de una intensa y productiva participación en el escenario mundial, tal y como fue -por ejemplo-, la suscripción de los *Acuerdos de Túnez* en 2005; negociando con los actores e instancias globales, condiciones favorables para que nuestro país transite realmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Articular y potencializar las acciones públicas, privadas y sociales; a fin de integrar las TICC a la vida económica, política, social y cultural del país, generando incentivos y oportunidades de desarrollo, progreso y bienestar individual y colectivo; como una Política de Estado alineada con otras Políticas Públicas.
- Integrar un marco normativo en la materia, que permita regular y promover la adopción, uso, aplicación y mejora de herramientas tecnológicas; a fin de favorecer la cualificación de la población en el papel que tienen las TICC en la vida productiva, política, educativa y cultural de sus integrantes, lo cual incide en la elevación de indicadores que reflejen una mayor calidad de vida.

Asimismo, las *oportunidades* que emergen para adoptar las TICC en el quehacer gubernamental en México, específicamente en la configuración de lo que conocemos como Gobierno electrónico son, a nuestro parecer -de forma no limitativa-, las siguientes; mismas que, sin duda, dan pauta a múltiples alternativas más:

- Integrar las TICC al sistema educativo nacional en todos sus niveles y modalidades; tanto en lo que se refiere a los medios, como a sus métodos y técnicas de uso, desarrollo y aplicación en el quehacer formativo de estudiantes, docentes, autoridades educativas y otros miembros de la comunidad escolar; lo cual incidirá en la alineación de Políticas Públicas en esta materia, con otras de carácter económico, político, social y cultural.
- Articular estas acciones, con las demás esferas de la Administración Pública Federal, así como con aquellas otras de carácter Estatal y Municipal, a partir del aprovechamiento de la capacidad instalada y el fortalecimiento de su robustecimiento material; a fin de que se articulen acciones efectivas entre actores públicos, privados y sociales; tanto locales, regionales, nacionales e internacionales, como una plataforma de despegue para fomentar la calidad e innovación en todos los ámbitos de la vida individual y colectiva.
- Intercambiar desde el ámbito académico, intelectual, científico y productivo; experiencias con los diversos actores e instancias públicos, privados y sociales; tanto locales, regionales, nacionales e internacionales, en materia de TICC y su papel a través del Gobierno, la Administración, la Empresa, la Academia y demás organizaciones de la sociedad; con el propósito de “socializar” investigaciones, productos, servicios, desarrollos tecnológicos, propuestas prácticas, modelos experimentales, procesos, etc.

Lo anterior, es por demás estratégico para poder “capitalizar” alternativas que contribuyan a mejorar la información y el conocimiento sobre potencialidades específicas que incidan en la búsqueda de soluciones creativas a las múltiples problemáticas sociales; sobre todo, desde

una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria de investigación, vinculación, cooperación, intercambio, transferencia, producción, desarrollo e innovación; como premisas vitales para fortalecer la participación de México en el escenario global y –a partir de ello- avanzar en la paulatina construcción de un escenario que nos aproxime al modelo de la Sociedad de la Información, el Conocimiento y la Innovación, de cara a la 2ª década del siglo XXI y aún en el porvenir.

De este modo se tiene que la gestión del conocimiento en el contexto, primero, de la Sociedad de la información y, ahora, en el de la denominada Sociedad del Conocimiento, permite transitar hacia el aprovechamiento de las posibilidades que nos ofrecen las TICC; situación que podría hacernos aspirar incluso a un nuevo modelo social, que bien podría definirse como un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas, diversas asociaciones y Administraciones Públicas); para obtener, compartir y procesar cualquier información por medios telemáticos instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera. Esto es, una clara tendencia a lo que corresponde al Gobierno electrónico o digital.

Así, el papel de la Administración Pública en el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, adquiere un papel por demás estratégico: *“...El avance de las Administraciones Públicas en el desarrollo de la Sociedad de la información y del conocimiento es desigual. Un despliegue significativo de equipamientos y servicios públicos contrasta con el aprovechamiento interno limitado y con el bajo uso transaccional de los servicios ‘online’. En general, las TICC se han utilizado más para automatizar procesos existentes y crear vías electrónicas alternativas que para introducir cambios fundamentales en los procesos administrativos...”*.

Evidentemente, una dimensión especialmente compleja es la organizativa, ya que es necesario un ejercicio de liderazgo para vencer la resistencia y la inercia de los procesos tradicionales (la tecnología en sí misma no es suficiente, siendo necesario cambiar los hábitos de trabajo de las personas).

Por ello, el gran reto que tiene ante sí cualquier tipo de organización en la era del conocimiento y la innovación, es saber aprovechar la principal ventaja de una organización burocrática, su eficiencia y estabilidad y, al mismo tiempo, fomentar la capacidad creativa a través de una estructura no burocratizada y en red que es la que, precisamente, favorece la creación de conocimiento y rompe con las barreras burocráticas para el aprendizaje de la organización y -en este caso- para favorecer del desarrollo de procesos de formación continua, actualización, capacitación y superación profesional de los servidores públicos; pieza clave y estratégica para promover la innovación gubernamental y, en consecuencia, social.

Conclusión

Así, en el horizonte de la próxima A.P.F. 2012-2018, consideramos importante avanzar en la consolidación de las siguientes líneas estratégicas, a fin de articular un verdadero modelo de innovación gubernamental basado en la política digital:

1. Establecimiento de acuerdos en la materia con el Poder Legislativo.
2. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Integración de una Red de Formación Continua para Servidores Públicos.

4. Diseño de Políticas Públicas transversales en materia de Gobierno Digital.

5. Revisar y actualizar el marco normativo nacional e internacional en la materia.

6. Promover la co-participación de los sectores público, privado y social.

7. Favorecer el desarrollo de habilidades y competencias digitales en todos los niveles.

8. Establecer mecanismos de coordinación entre los tres órdenes y niveles de gobierno.

9. Generar espacios académicos, profesionales e investigativos para mejorar el Gobierno Digital.

10. Adecuar la estructura administrativa existente, desde una perspectiva interdisciplinar y transversal, a fin de coadyuvar a la configuración de una A.P.F. comprometida con el desarrollo y consolidación de un Gobierno Digital.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____, Conferencia: “Nueva Gestión Pública”, dictada en el marco del **1er Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas** (6 de Junio, 2001).

Aguilera Izaguirre, Gustavo, *El Gobierno Electrónico en México*, en *Revista electrónica Ciencia UAT*, México, abril 2011.

AMIPCI, A. C., *Estudio sobre nuevas tecnologías de Internet en México 2008*. Resumen Ejecutivo. Disponible en línea en: <http://amipci.org.mx/estudios.php>

Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

Blau, Peter Michael, *La burocracia en la sociedad moderna*, Colección: Biblioteca del Hombre Contemporáneo, Argentina, Editorial Paidós, 1971.

Castells, Manuel, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Volumen I y III, México, Editorial Siglo XXI, 2006.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Chile, 2007.

Cobo, Cristóbal, Organización de la información y su impacto en la usabilidad de las tecnologías interactivas, Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2005.

Cornellá, Alfons, Infonomía.com, La empresa es información, Barcelona, España, Editorial Deusto, 2000.

Flores Guerrero, Katiuzka, Experiencias de Gobierno Electrónico en los tres niveles de Gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal.

Gil García, José Ramón, et. al., Gobierno electrónico en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

Guerrero Del Castillo, Eduardo, Espiral del microanálisis administrativo, presentado en el Seminario **50 Años de la Enseñanza de la Metodología** en la Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2009.

Hernández-Mendible, Víctor Rafael, **El Derecho Administrativo en la Sociedad de la Información (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática)**, ponencia presentada en el **Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

ONU, **E-government at the crossroads, y World public sector report**, 2003.

Piana, Ricardo Sebastián, **Gobierno electrónico, organización en red y gobernabilidad democrática**, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de la Plata, Argentina, 2005.

Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y 2007-2012**, Gobierno de la República.

_____, **Modelo Estratégico de Calidad e Innovación Gubernamental**, México, Gobierno de la República.

Samuelson, Paul y Nordhaus, William, **Economía**, México, Editorial Mc Graw Hill, 2002.

Tubella I Casadevall, Imma y Vilaseca i Riquena, Jordi (Coords.), **Sociedad del conocimiento**, España, Editorial UOC, 2005.

UNESCO, Hacia las Sociedades del Conocimiento, 2005.

Uvalle Berrones, Ricardo, Perspectiva de la Administración Pública contemporánea, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.

_____, **Perfil contemporáneo de la Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.**

_____, **Innovación y Gobierno electrónico, herramientas estratégicas de la reforma institucional de gobierno. Memorias del Congreso: Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un gobierno con resultados, Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 2004.**

Ventura Redondo, Oscar S., “La Administración Pública en la Sociedad del Conocimiento: Transformación de la Gestión Pública a través de la Gestión del Conocimiento para la Innovación”, en Revista IAPEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 71, 2008.

_____, **Impacto de la Sociedad del Conocimiento en los Procesos de Innovación Gubernamental, Revista electrónica Encrucijada, No. 6, FCPyS-UNAM, México, 2010.**

_____, Las TICC en la Administración Pública: Hacia un Gobierno electrónico en México, **Boletín electrónico del Centro de Estudios en Administración Pública**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2011.

Financiamiento de las Iniciativas Locales y los Proyectos Regionales Sustentables

Guadalupe González Espinosa*

Abstract

El objetivo de este artículo es desde el ámbito del desarrollo local y regional sustentable, revisar diferentes propuestas que intentan dar solución a la falta de recursos en los gobiernos locales para financiar las iniciativas locales y los proyectos regionales sustentables. A partir de la globalización, las ciudades requieren de una serie de inversiones que les permita ser competitivas y de esta manera insertarse en la economía global. Los gobiernos locales deberán de gozar de mayor autonomía para acordar la cooperación y asociación de los agentes públicos y los privados, para financiar con instrumentos novedosos, los proyectos estratégicos de acuerdo a los planes de desarrollo concebidos a través de la participación de la sociedad. Ante las debilidades de los sistemas de asignación de recursos públicos, se requiere un nuevo marco legal para permitir a las instituciones públicas mayor autonomía. Se propone una planeación regional del desarrollo económico local.

Palabras Clave: Financiamiento, gobierno local e iniciativas locales.

The aim of this article is, from the area of the local and regional sustainable development, to check different offers that try to give solution to the lack of resources in the local governments to finance the local initiatives and the regional sustainable projects. From the globalization, the cities need of a series of investments that it allows them to be competitive and hereby to be inserted in the global economy. The local governments will must enjoy major autonomy to remind the cooperation and association of the public agents and the private ones, to finance with new instruments, the strategic projects of agreement to the plans of development conceived across the participation of the company. Before the weaknesses of the systems of assignment of public resources, a new legal frame is needed to allow the public institutions major autonomy. There proposes a regional planning of the economic local development.

Key words: Financing, local government and local initiatives.

* Candidata a la maestría en Urbanismo, Desarrollo Urbano y Regional por la FES Acatlán, UNAM. Licenciada en Economía con especialidad en Finanzas y profesora en las carreras de Relaciones Económicas Internacionales y de Economía en la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Valle de México.

Introducción

En este artículo pretendemos hacer una revisión de las ideas vertidas en cuanto al financiamiento de las iniciativas locales y los proyectos regionales sustentables, por los estudiosos del fenómeno urbano y regional. En especial hemos consultado textos de reconocidos investigadores, y hemos retomado sus ideas en cuanto a las nuevas formas que los gobiernos locales deben utilizar al financiar la realización de iniciativas para dotar a sus ciudades de la competitividad requerida, es decir, los proyectos necesarios para atraer la actividad económica y con ello proveer de bienestar a su población. Los autores consultados advierten que la economía global ha tenido una incidencia irreversible en las ciudades, caracterizadas éstas como grandes territorios en los que se lleva a cabo la producción de bienes y servicios, además del consumo y la exportación de sus productos.

Las ciudades que han logrado insertarse en la nueva economía, compiten día a día para mantener las ventajas y factores que propiciaron que las empresas globales decidieran localizar en ellas su base de operaciones. Por otro lado, aquellas ciudades que han quedado fuera del juego global, ven muy lejana la posibilidad de captar recursos externos, por lo que tendrán que utilizar su capital social para iniciar procesos de desarrollo endógeno. En los autores encontramos una coincidencia de pensamiento en cuanto a que, son los gobiernos locales, los que a través de impulsar las iniciativas locales, podrán resolver las problemáticas para recuperar el camino del desarrollo económico.

Sin embargo, los gobiernos locales están limitados por la baja captación de recursos fiscales que muchas de las veces sólo les permite llevar a cabo algunas de las competencias que últimamente los gobiernos nacionales han descentralizado. La reflexión a la que los autores llegan

y en la que también coinciden, es la necesidad de reformar el marco legal institucional para permitir a los gobiernos locales instrumentar nuevas formas de financiamiento de las iniciativas locales. Por ejemplo, Borja y Castell (2000), para el caso de España, señalan la necesidad de reivindicar la autonomía municipal para otorgar más recursos no condicionados a las municipalidades. Además sugieren reformas constitucionales para permitir la “autorganización” para la obtención de recursos públicos locales, buscando la cooperación interadministrativa en base a contratos urbanos. La libertad y la autonomía permitirán a los gobiernos locales captar más recursos financieros no necesariamente presupuestales. Por su parte, Vásquez Barquero (1993) propone nuevos mecanismos de financiamiento, por ejemplo, agentes asociados, ya sean del sector público o también con agentes del sector privado, en un régimen de cooperación económica, con las diversas administraciones en coordinación y, el uso de instrumentos de ingeniería financiera novedosos. La legislación deberá proveer un marco normativo para que las administraciones locales pongan en marcha estos mecanismos. Por su parte, Ferreira (2005) en su texto comparte la experiencia vivida dentro de la SEMARNAT, al instrumentar la descentralización de las políticas ambientales. En ese camino encuentra la necesidad de legalizar “las reglas del juego” para la participación de diferentes actores públicos y privados con el fin de establecer planes de desarrollo regional sustentable. Los instrumentos utilizados en la planeación participativa y en la elección de las acciones conjuntas y su financiamiento deberán ser sistematizados, es decir, puestos dentro de un marco legal, para que se agilice la participación y la acción conjunta de diversos agentes asociados y comprometidos con el desarrollo económico regional sustentable. Los autores consultados coinciden en la necesidad de proveer a las instituciones locales de un marco legal renovado que les permita llevar a cabo sus competencias recién adquiridas, facilitándoles la utilización

de los novedosos instrumentos financieros ya operados por países más avanzados.

En este contexto, el estudio del financiamiento de las iniciativas locales y los Proyectos regionales sustentables abarcará a) el financiamiento de las nuevas funciones del gobierno local: recursos propios y cooperación público-privada, acuerdos contractuales y participación de impuestos; b) financiamiento del desarrollo económico local: asociación y cooperación; c) financiamiento de la acción conjunta regional: aportaciones propias en fideicomisos; y d) debilidades del financiamiento a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para Borja y Castells (2000), la gestión de las ciudades en la era de la información, mencionan que la revolución tecnológica y el dinamismo económico que provoca al incrementar la productividad, pareciera prometer la prosperidad material y la creatividad cultural. Sin embargo, como ha sucedido con las anteriores revoluciones originadas a través de los incrementos de productividad, existe el dilema que tienen las instituciones públicas por controlar el desarrollo económico para canalizarlo en beneficio de la sociedad, sin que a la empresa privada se le frene su impulso económico.

Los autores le dan una importancia estratégica a lo local, y mencionan que complementa a lo global ya que reforzando a la sociedad local y a sus instituciones políticas, podrá realizarse más eficaz y equitativamente la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema “tecnoeconómico”. Esta relevancia de lo local se distingue en tres ámbitos:

- **Productividad y competitividad económicas.** Estas características que forzosamente deben presentar las empresas, dependen de la existencia de infraestructura tecnológica, conectividad global a través de sistemas de comunicación y recursos humanos adecuados. Además, se necesita de un sistema educativo, condiciones de vida satisfactorias que incluyen vivienda, servicios urbanos, salud y cultura. Alcanzar lo anterior es responsabilidad de los gobiernos locales y regionales.
- **Integración socio-cultural:** A los gobiernos locales, a diferencia de los nacionales, se les dificulta en menor medida integrar las diferencias culturales, y les es posible lograr una integración social más fácilmente, ya que cuentan con la legitimidad y las instituciones representativas de las identidades culturales asentadas en sus territorios.
- **Representación y gestión políticas:** al surgir instituciones políticas o parapolíticas supranacionales en el ámbito global, los estados nacionales se alejan de su función de representación directa de los ciudadanos; sin embargo, los gobiernos locales tienen una mayor capacidad de hacerlo y son más flexibles, adaptables y con una mayor capacidad de maniobra, al construir redes cooperativas y solidarias en la negociación con empresas para alcanzar acuerdos de interés común.

Por tanto, los gobiernos locales y regionales están adaptándose más fácilmente a los cambios de la globalización, pero tienen como debilidades su dependencia administrativa y su escasez de recursos y el riesgo de caer en una fundamentalista defensa de la identidad, la cultura, y la política localistas.

Los autores establecen lo siguiente: “La nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades (Sassen, 1994). Las ciudades, por su parte, dependen cada vez más en sus niveles y modos de vida, de las formas de su articulación a la economía global. De ahí que la nueva frontera de la gestión urbana consista en situar a cada ciudad en condiciones de afrontar la competencia global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos.” (Borja y Castell, 2000:32).

La competitividad de las ciudades debe entenderse como el aumento de la productividad, la cual depende de la conectividad, la innovación y la flexibilidad institucional. La conectividad es la vinculación de las ciudades en los ámbitos regional, nacional y global; la innovación es la capacidad instalada para generar nuevo conocimiento que genera actividad económica; y la flexibilidad institucional es la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar con empresas e instituciones supra locales.

Para alcanzar las tres características citadas, se requiere de: circuitos de comunicación; telecomunicación; sistemas de información; recursos humanos adecuados; sistemas educativos de calidad; calidad de vida para la población más educada; instituciones de investigación aplicada.

Para que pueda tener con la infraestructura necesaria, de acuerdo a las necesidades de competitividad señaladas anteriormente, la ciudad debe implementar una política económica local, en la que la fiscalización sea suficiente para lograr una productividad adecuada del sistema urbano que beneficie a las empresas y permita que la población local se integre socialmente, y para ello deberá gravar la actividad económica aunque sin que resulte excesiva y sin que deje de ejercer controles económi-

cos, sociales y medioambientales vinculados a los nacionales o internacionales.

Ante las recesiones económicas, los gobiernos locales han tenido que convertirse en promotores de la ciudad con el fin de atraer inversiones, generar empleos, y renovar la base productiva de la ciudad. Su reacción ha sido, ante las políticas neoliberales que han ocasionado la desindustrialización y el desempleo en muchas ciudades, y con ello la caída de los ingresos de los gobiernos locales, promocionar y ejecutar proyectos estratégicos, poniendo a la vista la capacidad de respuesta de las ciudades. Por lo cual el papel de los gobiernos locales ha sido revalorizado y sus alcaldes han tenido una mayor actuación política y mediática.

La autonomía local del municipalismo ha sido reivindicada históricamente, por lo que los procesos de descentralización política y administrativa han avanzado y requieren de la asignación de mayores recursos públicos no condicionados que les permitan ejercer adecuadamente sus competencias. Las constituciones a nivel nacional y estatal no deben limitar la autorganización y las competencias locales ni la obtención de recursos públicos locales. Los gobiernos locales deberán organizarse y plantear su autonomía tomando en cuenta que:

- Deberán entablar un nuevo tipo de relación con las administraciones superiores, que permitan ejercer las competencias y funciones en base a la cooperación interadministrativa., en base a contratos urbanos.
- La gestión y contratación deberán garantizar la agilidad y transparencia, respondiendo a criterios de eficiencia económica y eficiencia social.

- Debe asumirse una mayor cuota de responsabilidad por parte del gobierno local, para ejercer mayores competencias y funciones.

Entre las funciones novedosas que los gobiernos locales pueden asumir se encuentran:

a) Promoción de la Ciudad, desarrollando una imagen fuerte y positiva y una oferta de infraestructuras y servicios, financiada, ejecutada o gestionada en parte por el gobierno local y además, por otros agentes públicos o privados, una vez que hayan sido creadas las condiciones apropiadas para involucrarlos.

b) Concertación con administraciones públicas y cooperación con agentes público-privados para que se realicen obras y servicios deficitarios, nuevos requerimientos urbanos y aumentos de la escala de la ciudad, mediante la implementación de iniciativas políticas, innovación legal y financiera y consenso ciudadano.

c) Promoción de un nuevo espíritu positivo en la población apoyado en la realización de obras y servicios visibles para dar un simbolismo, mejorar los espacios públicos y el bienestar de las gentes.

d) Buscar la cooperación social y la participación ciudadana a través de la innovación político-administrativa, para canalizar las energías hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica.

e) Progresivamente aplicar la innovación democrática para alcanzar la participación ciudadana, la cooperación social y la integración de políticas urbanas.

Al ejercer los gobiernos locales sus competencias y funciones, deberán incluir criterios de proximidad, capacidad, concertación, demanda social y diversidad. Podrán entonces tener competencia y medios para intervenir en los siguientes ámbitos:

- El desarrollo de zonas de actividades empresariales; la creación de bancos de capital de riesgo; la promoción de empresas competitivas; la realización de campañas de inversión y turismo; la gestión de recintos feriales, centros de convenciones, parques industriales y tecnológicos; el establecimiento de oficinas para la asesoría de inversionistas.
- Toma de decisiones para la financiación de grandes obras públicas, uso de áreas destinadas al desarrollo urbano; vivienda social; sanciones a delitos medioambientales; proyectos de construcción.
- La coordinación de la fuerza del orden público, las policías, la justicia, las políticas preventivas y represivas.
- La política social y cultural , gestionando y coordinando los programas y proyectos públicos y mixtos y desarrollando las formas de cooperación público-privada, contando con los medios necesarios.
- Acuerdos contractuales con el estado y con empresas concesionarias para financiar infraestructura y mantenimiento de servicios básicos, como son el transporte público, el abastecimiento de aguas y las redes de saneamiento.

- **Negociaciones con empresas públicas estatales o paraestatales en régimen de monopolio a través de los planes estratégicos para integrar sistemas multimodales.**

Borja y Castells concluyen que los gobiernos locales requieren de más poder, más libertad y más autonomía, y no necesariamente de más recursos financieros. Requieren de mayor grado de libertad y autonomía para una organización diferente que permita contrataciones flexibles de bienes y servicios y procesos administrativos innovadores. Las reformas propuestas por ellos son:

a) Establecer gobiernos metropolitanos para la planificación territorial y estratégica; la programación conjunta de las inversiones y la gestión de servicios supramunicipales. Este gobierno deberá corresponder a todos los niveles de gobierno. Los distritos o localidades deberán descentralizarse política y administrativamente.

b) La elección directa de alcaldes y la distribución homóloga de puestos del consejo; la reelección y posible alargamiento de los mandatos y, concurso para otorgar puestos ejecutivos a profesionales.

c) Financiación con ingresos propios y participación en impuestos nacionales (renta o IVA). Los proyectos de desarrollo urbano deben autofinanciarse mediante la apropiación pública de plusvalías urbanas y a través de la cooperación público-privada.

d) Utilizar una diversidad de modos de gestión para obtener la máxima eficiencia económica y transparencia social, por ejemplo:

- **Centros gestores autónomos, con ingresos propios y control de gastos, contratación de personal y servicios externos.**

- Empresas mixtas o privadas bajo contrato o concesión para realizar actividades o prestar servicios públicos de forma eficiente y bajo condiciones establecidas.

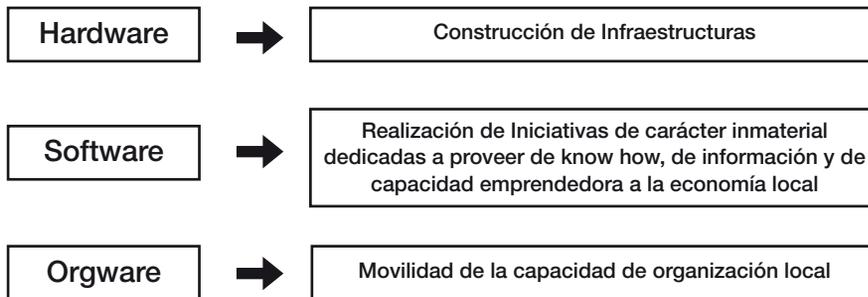
e) A través de la innovación facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración y empresas de servicios públicos; utilizar las nuevas tecnologías para la comunicación con los ciudadanos, participación ciudadana y apoyo a las organizaciones sociales de base.

f) Promoción internacional a través redes de ciudades y relaciones bilaterales o multilaterales. Los gobiernos nacionales deben apoyar política y financieramente la promoción exterior, facilitar la constitución de ejes y redes entre ciudades, buscando el reconocimiento de ciudades a nivel internacional; reconociendo el derecho de gestionar crédito internacional; y reconocer su derecho a actuar como sujetos políticos en la vida internacional y ante los organismos intergubernamentales.

Financiamiento del desarrollo económico local: Asociación y cooperación

De acuerdo a Vázquez Barquero (1993), para que una localidad se desarrolle, requiere de una capacidad empresarial y de organización endógena. Para fomentar esta capacidad, será necesario invertir en proyectos públicos y privados, que permitan contar con el hardware, el software y el orgware básico como se observa en la figura 1.

Figura 1. Requerimientos del desarrollo endógeno



Fuente: Elaboración propia con base a Vázquez Barquero (1993).

También habrá que financiar las iniciativas empresariales locales que generarán beneficios. Normalmente, el financiamiento tradicional no es adecuado o suficiente, ya que los presupuestos del Estado no suelen coincidir con las necesidades de las administraciones locales y por otro lado, en el sistema financiero, los recursos son pocos y costosos debido a que no se canalizan en especial a la economía productiva y, compiten con las necesidades de la economía financiera. Por tanto, normalmente para crear nuevas empresas se recurre al financiamiento externo, lo que implica aceptar objetivos y condiciones de inversores exógenos.

Como alternativa a esta falta de recursos, se debe recurrir a otros mecanismos y entre ellos están:

- 1) Los agentes asociados;
- 2) El sector público y el sector privado en cooperación económica;
- 3) Las diversas administraciones en coordinación;
- 4) Los instrumentos de ingeniería financiera novedosos.

Estos diversos mecanismos de financiamiento ya son utilizados por las administraciones locales y requieren ser institucionalizados, es decir organizados y sistematizados, para que su uso se pueda generalizar. Las administraciones públicas, además de preocuparse por el surgimiento de emprendedores y de formar líderes locales, tendrán que resolver la instrumentación financiera de los proyectos locales y su necesidad de recursos. Las estrategias de desarrollo local deben tener entre sus objetivos, que confluyan los programas y acciones que tengan un impacto local. Los acuerdos para la asociación y cooperación de los agentes públicos y privados permiten las sinergias, las externalidades positivas y pueden corregir fallas de mercado.

Ventajas de la asociación y cooperación:

- mayor coordinación de iniciativas competitivas o fragmentarias
- contactar a los agentes aislados o en conflicto, interesados en el desarrollo local
- costos compartidos
- aumento de los recursos financieros

La asociación y la cooperación puede ser eficaz en la financiación de:

- Infraestructura para el desarrollo. Las empresas locales deben de disponer de ciertos equipamientos como son: espacios industriales urbanizados; centros de formación; centros e incubadoras de empresas; parques científicos y tecnológicos; centros de investigación y desarrollo; infraestructuras de transporte; centros de telecomunicaciones, recintos feriales, etc.
- Creación y Desarrollo de Empresas. Son la base de las estrategias de desarrollo local, sobre todo las pequeñas y medianas

empresas que generan empleo y riqueza y son más flexibles a los cambios del mercado.

La asociación consiste en la participación privada en la financiación de los servicios públicos, por lo que cada vez son más frecuentes las asociaciones de empresas privadas y gestores públicos en proyectos de renovación urbana y de planificación de infraestructuras, por ejemplo, las empresas privadas participan en la provisión de servicios públicos mixtos. Mediante los acuerdos se pueden crear agencias de desarrollo; promover iniciativas para la formación del factor trabajo o impulsar la transferencia de tecnología. Las entidades financieras, las empresas y las sociedades estarán dispuestas a asociarse si las administraciones públicas les garantizan que recuperarán el capital invertido y la rentabilidad requerida. La colaboración será más obvia si las empresas asociadas requieren el servicio involucrado.

La cooperación de las distintas administraciones con competencia en el mismo territorio se da porque deben proveer los mismos bienes y servicios, y pueden estar en colaboración o no con el sector privado. Pueden participar organismos internacionales, la comunidad de forma autónoma, los ayuntamientos, las entidades y empresas privadas y los usuarios, quienes pagan los servicios, quienes tienen que participar en las diferentes fases de elaboración y ejecución del proyecto.

En cuanto al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, es necesario que ciertas instituciones crediticias, públicas o privadas asuman el riesgo que representa ponerlas en marcha, para que apoyen su gestión y las orienten en cuanto a los cambios tecnológicos y nuevos mercados. En especial, se puede apoyar a las empresas cooperativas, que consolidan los procesos industriales y concentran el ahorro local en las actividades productivas.

En cuanto la legislación provea el marco normativo que permita que las administraciones locales implementen políticas de desarrollo local, estas administraciones deberán acostumbrarse a utilizar las técnicas alternativas de financiación.

En los países avanzados suelen utilizarse las siguientes fórmulas de financiación de proyectos:

- Financiamiento con el flujo de efectivo generado con la explotación del servicio y con la garantía de sus activos.
- Financiamiento con el cobro por adelantado del uso del servicio que proporcionará un equipamiento.
- Financiamiento mediante la concesión a Empresas mixtas constituidas entre sociedades privadas y administraciones públicas.

Si los gobiernos locales desean que su estrategia de desarrollo sea más eficaz pueden disponer de otras fórmulas que propician que la recaudación aumente directa o indirectamente. Por ejemplo, pueden apropiarse de la plusvalía generada al crearse el equipamiento mediante:

- La imposición de contribuciones especiales.
- La adquisición de los terrenos previamente y su posterior venta.
- También pueden emitir obligaciones exentas de impuestos o implantar nuevos impuestos, por ejemplo, ecológicos. La asociación de las empresas privadas con la administración pública puede establecer:
 - Concesiones temporales y consorcios para la explotación y gestión de servicios.
 - Empresas o asociaciones, con capital público o privado, con o sin fines de lucro, para implementar y gestionar un servicio.

- Contratos de explotación temporal de investigaciones financiadas con capital privado, parcial o totalmente.

Otros mecanismos son:

- Sindicación de créditos para la realización de proyectos a través del compromiso de agentes públicos y privados.
- Leasing , ya que permite ajustar los gastos de capital y funcionamiento a los ingresos generados al usar el equipamiento.

En cuanto a los tipos de proyectos que pueden ser financiados mediante el cobro de tarifas, precios, tasas o concesiones administrativas, con el fin de recuperar una parte de la inversión, serán aquellos en los que existan beneficiarios dispuestos a pagar un precio por la obtención del servicio. Por ejemplo, están los parques industriales y tecnológicos, los centros de I + D, las unidades de información tecnológica y de mercados, los recintos federales, los cursos de formación para trabajadores y empresarios, la difusión de la información. Por estos servicios, las pequeñas y medianas empresas están dispuestas a pagar un precio. La operación de financiación debe ser diseñada de tal forma que el capital privado sea atraído para participar en la operación mediante la obtención de los beneficios esperados.

***Financiamiento de la acción conjunta regional:
aportaciones propias en fideicomisos***

Héctor Ferreira (2005) en su texto Construir las regiones, propone la Planeación del Desarrollo Regional Sustentable y las acciones conjuntas de las instituciones. También reconoce la creciente importancia de la acción local y el nuevo papel de los gobiernos locales que tendrán que

impulsar el desarrollo económico regional. La acción local resulta ser una reacción local ante la globalización. Ferreira señala que las orientaciones básicas de la acción local son el desarrollo económico local; la preservación ambiental y desarrollo sustentable, y la inclusión social. Las tres deberán ejercerse integralmente para alcanzar un desarrollo sustentable.

Los programas regionales sustentables deberán incorporar proyectos existentes, normalmente maduros y respaldados institucionalmente, o desarrollar proyectos nuevos, que podrían tener una mayor consistencia con la estrategia del plan, pero que requerirían de un mayor tiempo para ser concretados. Por lo tanto, Ferreira propone las actividades de preinversión, en las que se haría un análisis estratégico participativo de los proyectos de inversión.

Las actividades de preinversión integran y financian una cartera de proyectos integrales, estratégicos y de alcance regional. Deberá existir un proceso sistematizado con criterios homogéneos para identificar, seleccionar, articular, formular, jerarquizar, evaluar y gestionar iniciativas de inversión, que finalmente permitirán concretar las estrategias regionales. Cuando se inicie el planteamiento de la estrategia de desarrollo regional, se analizarán las acciones estratégicas y los proyectos o iniciativas de inversión que habrán de dar cumplimiento a la estrategia.

Ferreira establece lo siguiente: “Con esta perspectiva, el proceso para la integración de la cartera regional de proyectos estratégicos tiene los siguientes propósitos:

- Sistematizar y aumentar la identificación de proyectos enfocados a la solución de problemas de peso que afecten el desarrollo sustentable de la región y proyectos que promuevan el avance de

este desarrollo, de acuerdo con la visión estratégica compartida de los actores ubicados en la región y no de otras instancias ajenas al interés regional.

- Asegurar la equidad en la jerarquización de los proyectos de acuerdo con los criterios y parámetros definidos de la estrategia regional y convenidos por los representantes de grupos regionales de decisión.

- Acotar el número de iniciativas de inversión y establecer parámetros que uniformen los criterios de evaluación estratégica de los proyectos de acuerdo con los propósitos del desarrollo regional sustentable.

- Atender temas evidentemente importantes y despertar el interés por ampliar el campo de la identificación de proyectos, contribuyendo así a racionalizar la distribución de los proyectos en todas las áreas sustantivas del desarrollo, evitando que estos se concentren en sólo unas cuantas actividades.

- Hacer más eficientes los esfuerzos de promoción de la inversión, al dirigir ésta precisamente a la solución de problemas o a la promoción de acciones de importancia sustantiva, aportando mejores argumentos que aumentan la capacidad de negociación frente a instancias federales y otras que desean participar en la ejecución o financiamiento de los proyectos.” (Ferreira, 2005: 122-123).

Así, los proyectos que se financiarán serán prioritariamente los que estén dentro de una planeación regional estratégica de desarrollo sustentable, atendiendo a los aspectos de distribución territorial, con esto se promoverá que el uso de recursos sea más eficiente. La cartera de

proyectos deberá ser revisada continuamente con el fin de que la programación de recursos sectoriales y regionales se canalice a los proyectos correctamente formulados, correlacionados con otros proyectos y con un enfoque integral, y de más alto impacto en la región. Deberán financiarse proyectos articulados, provenientes de iniciativas, integrales, que resuelvan problemáticas compartidas por dos o más sectores.

Para identificar este tipo de proyectos se requiere un marco conceptual, además de las orientaciones estratégicas del desarrollo de la región, con el fin de encontrar las iniciativas de inversión que compaginen con los parámetros establecidos por los tres niveles de gobierno y otros actores, entre ellos, el sector privado, organizaciones sociales y no gubernamentales, e instituciones académicas y de investigación.

Se realizará un inventario, es decir, un registro de proyectos existentes caracterizados como ideas, perfiles, estudios de pre-factibilidad, estudios de factibilidad, y proyectos ejecutivos o en ejecución. También se incorporarán las ideas de proyectos surgidas a partir de la estrategia del plan de desarrollo regional, y se revisará esta cartera constantemente para tomar decisiones de acuerdo a los parámetros establecidos. Se hará un análisis de la pertinencia estratégica y prioridad de los proyectos.

La pertinencia deberá determinarse de acuerdo a tres criterios: el carácter estratégico, es decir los proyectos que se vinculan o se derivan de la estrategia integral; integralidad, aquellos que ofrecen soluciones multidisciplinarias ofrecidas por sectores del ámbito económico, ambiental y urbano territorial; y el alcance regional, si el proyecto contribuye a la problemática de dos o más entidades federativas, y es avalado y promovido por sus autoridades. La priorización se refiere al momento más oportuno para realizar los proyectos, de acuerdo a la importancia asignada por los actores involucrados. Las limitaciones presupuestales

serán tomadas en cuenta ya que pueden hacer imposible la realización de varios proyectos al mismo tiempo.

La toma de decisiones para aportar o gestionar conjuntamente el financiamiento de los proyectos maduros, estará en manos de una coordinación intergubernamental, que además deberá prever las partidas correspondientes en los programas de inversión del siguiente año de las dependencias asociadas. Los proyectos pertinentes tendrán que ser terminados y la coordinación deberá acordar el financiamiento de su siguiente fase de preparación, en las actividades de preinversión.

Las actividades de preinversión serán: los estudios básicos para identificar, articular y caracterizar oportunidades de inversión distribuidas en distintos ámbitos de la región; los inventarios de estudios de proyectos elaborados por consultores, de acuerdo a fuentes o tipos específicos de proyectos; la priorización de los proyectos estratégicos por especialistas, que los analizarán, y revisarán si cumplen con criterios de evaluación socioeconómica o financiera y la prioridad asignada por los grupos de trabajo participativo; la elaboración de estudios de preinversión, que solamente incluirán las ideas, perfiles o estudios de prefactibilidad y factibilidad.

Al respecto, Ferreira propone la participación conjunta de las instituciones pertenecientes a las localidades de una región, por lo que se habrá de reflexionar en cuanto a los mecanismos interinstitucionales, organizativos y de financiamiento que se habrán de acordar e implementar, pensados en función de una planeación integral de desarrollo regional sustentable. La perspectiva conceptual deberá ir de acuerdo a la teoría de la administración de redes complejas de política pública, que propiciará la asociación horizontal, voluntaria, de los estados para la acción conjunta regional. En cuanto a los criterios específicos aso-

ciados a las características de los procesos de integración y gestión de carteras de proyectos regionales estratégicos, Ferreira establece lo siguiente:

- Los procesos de interacción entre los actores regionales se refieren no sólo al acuerdo de orientaciones estratégicas de la acción conjunta regional, sino también a la integración y gestión de una cartera de proyectos regionales estratégicos.
- Con este propósito, los grupos deben llevar a cabo actividades de identificación, análisis estratégico, selección, articulación, priorización, y evaluación de proyectos.
- Estas actividades deben realizarse en el seno de cada grupo regional y en talleres integrales en los que interactúen los grupos regionales; en su caso, cuando los procesos de interacción hayan madurado, también en grupos integrales subregionales. Se requiere de una concepción de la interacción entre los grupos en el seno del mecanismo regional.
- Resulta crítico para los fines de planeación integral el mantener la visión de conjunto de las acciones, a medida que se estudian y diseñan los proyectos. Con este propósito, se requiere la implantación de la metodología de integración y gestión de la cartera de proyectos regionales en la operación de todos los grupos regionales y la ejecución ordenada, orquestada, de los programas de preinversión.

Criterios de Eficacia

- El financiamiento de la acción regional conjunta se concibe en primera instancia mediante aportaciones de recursos de las instituciones participantes en el proceso (supuesto de que nada se pierde, todo se transforma...).

- El mecanismo organizativo regional se concibe como la instancia en la que los participantes deciden (voluntariamente) aportar recursos para acciones regionales conjuntas. Uno de los propósitos básicos del mecanismo organizativo regional es resolver el financiamiento de las acciones (al menos en su fase inicial) dentro del propio proceso, lo cual implica que los actores regionales asuman la iniciativa y la autoría de las acciones.

- El mecanismo de financiamiento regional, en el contexto de los procesos regionales, tiene un sentido específico que es el de facilitar la administración conjunta de recursos aportados por los participantes de los grupos para acciones regionales conjuntas.

- Implicaciones presupuestales. Para que el mecanismo regional opere adecuadamente los participantes deben tener fichas con que jugar. Por ello, los procesos de integración y gestión de las carteras de proyectos regionales deben vincularse estrechamente con los procesos de programación y presupuestación institucional, en el nivel estatal como federal.

- Papel de posibles recursos adicionales para el financiamiento de la acción conjunta regional. La formación del mecanismo regional y el compromiso de recursos por parte de las instituciones “asociadas” abre la puerta para la consecución de recursos adicionales para el

financiamiento del proceso y de las acciones que de él resulten. Una vez amarrados los acuerdos de acción regional conjunta y puestos en marcha mediante recursos internos al proceso, se facilitará la consecución de recursos externos al proceso, provenientes de las dependencias federales, de la banca de desarrollo y de donadores nacionales e internacionales” (Ferreira, 2005:136-137).

El esquema de financiamientos para las acciones conjuntas que pretendan llevar a cabo las regiones será: las instituciones involucradas en los procesos de desarrollo deberán ser las que inicialmente aporten recursos, para que los grupos regionales que participen sean autónomos y exista un compromiso por parte de las instituciones para que las acciones conjuntas maduren y prosperen. Posteriormente deberán prever recursos en los presupuestos institucionales para el siguiente año, separando asignaciones para inversión y asignaciones para pre inversión, debido al límite que tendrán para comprometer recursos para la preparación y ejecución de proyectos, pues la asignación de recursos a estudios está etiquetada en partidas para inversión. Deberán buscar avanzar desde provisiones para proyectos específicos hasta provisiones abiertas para el proceso regional, lo que implica ir en contra de la normatividad.

Para administrar los recursos aportados por las instituciones se sugiere la utilización de un instrumento de administración conjunta, el fideicomiso. Con este instrumento se evita:

- Tener que fraccionar en “n” contratos la contratación de servicios para un mismo propósito, lo cual no resulta muy conveniente para los consultores.
- Que los recursos comprometidos sean reasignados a otros usos institucionales más importantes o urgentes.

La creación del fideicomiso deberá responder a las necesidades de los “socios” de un proyecto específico. Las condiciones que deben cumplirse para crearlo son:

- El objeto del fideicomiso debe concordar con la acción regional conjunta a realizar;
- La institución financiera deberá ser consensada por los participantes;
- La razonable seguridad en cada socio de que los otros cumplirán con sus aportaciones;
- La razonable seguridad en cada socio de que los fines del fideicomiso se cumplirán, y que los recursos se destinarán al objeto del fideicomiso.

Es conveniente establecer un comité de supervisión técnica de los trabajos de contratación contratados donde estén representados los socios. No se aconseja crear fideicomisos con propósitos y alcances generales, sino en escala del grupo regional, para conservar la unidad de los que han asumido el compromiso con la ejecución de la acción conjunta.

Se recomienda un sistema regional de fideicomisos de acuerdo a los niveles de maduración del mecanismo regional, con propósitos específicos de un grupo, y como medio para respaldar acuerdos con otros grupos, y así los recursos fluyan entre estos fideicomisos. Los niveles de agregación o integralidad de los fideicomisos y sus recursos serán de acuerdo al tipo de grupo:

- **Regional sectorial:** sus recursos provendrán de las dependencias estatales y de contrapartes federales, aunque no necesariamente.
- **Regional temático:** sus recursos provendrán de los fideicomisos sectoriales, bajo acuerdos de grupos regionales sectoriales articulados en un grupo regional temático.
- **Regional intersectorial:** sus recursos provendrán de los fideicomisos temáticos, bajo acuerdos establecidos entre dos o más grupos regionales temáticos.
- **Regional intergubernamental:** sus recursos provendrán de los presupuestos de las dependencias designadas como enlaces por los gobernadores y de las instancias federales de coordinación regional.
- **Fideicomiso integral:** sus recursos serán aportados por las tesorerías de los gobiernos estatales y su contraparte federal, la SHCP, bajo acuerdos intergubernamentales. Su objeto es recibir aportaciones etiquetadas genéricamente a los procesos regionales.
- **De forma genérica** los fideicomisos tendrán por objeto recibir aportaciones de las instituciones asociadas, para canalizarlas a acciones conjuntas, y de otras fuentes para el cofinanciamiento de acciones regionales.

**Figura 2. Cartera de proyectos regionales estratégicos
Esquema para su integración y gestión**

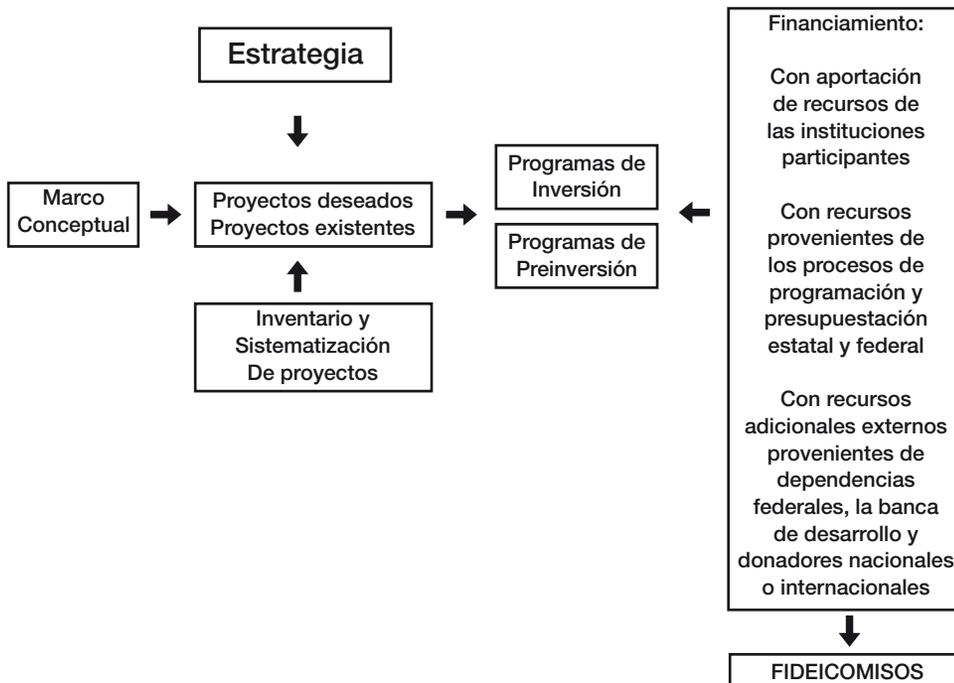


Figura 2. Elaborado propia siguiendo la gráfica 15. (Ferreira ,2005: 129)

Debilidades del Financiamiento a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El investigador Adolfo Sánchez (2000) comenta los siguientes puntos sobre la asignación de recursos: las fórmulas aplicadas para definir los montos han sido modificadas, reflejando inconsistencia y variabilidad en los criterios, lo cual provoca incertidumbre; la incertidumbre sobre los montos a recibir en cada municipio provoca efectos negativos en el proceso de planeación-programación-presupuestación; el incierto proceso de asignación de recursos se combina con la desactualización de

las bases tributarias respecto a la realidad de los municipios, muchos de los cuales tienen potencial para aumentar sus ingresos propios mediante reformas internas; el monto, mayor o menor, de los recursos entregados a los municipios mediante cualquier fórmula que se aplique no es suficiente no elimina otras necesidades para el desarrollo de las administraciones municipales; la administración municipal requiere de medidas de tipo económico, fiscal, social, y técnico para lograr un funcionamiento moderno, eficiente y eficaz. (Sánchez Almanza, 2000: 177-180).

El investigador Normand Asuad (2007) elaboró junto con otros colaboradores, un estudio econométrico en el que determina el ingreso per cápita por entidad federativa entre los años 2000-2020, y en este se concluye que con la política regional y urbana que se ha venido aplicando, no cambiará la desigualdad del ingreso per cápita entre entidades federativas, y señala que la política basada en las transferencias fiscales es ineficiente e inadecuada y no fortalece a los gobiernos locales y municipales. Asuad señala además que los objetivos nacionales no son compatibles con los objetivos de las regiones, entidades federativas, municipios y ciudades, pues están subordinados a los objetivos nacionales.

En cuanto al federalismo fiscal, lo considera ineficiente e inadecuado debido a la asignación en forma difusa y atomizada de los recursos, limitando su utilización como instrumentos de desarrollo. Por lo cual propone, además de la aplicación de la planeación estratégica e integral, el impulso a un nuevo federalismo, con una redefinición de responsabilidades, potestades, facultades, funciones, y recursos. Además, que otorgue y transfiera potestades tributarias a estados y municipios, donde existan sistemas regionales de coordinación fiscal-hacendaria, con su respectiva legislación, con voz y voto para los municipios.

Como acciones a corto plazo, propone revisar los aspectos jurídicos del sistema de planeación para incorporar la política regional desde una perspectiva de la concepción espacial del desarrollo. La necesidad de esta acción se debe a que falta un marco normativo y jurídico para la incorporación de la política regional, como ámbito intermedio entre la política federal y la estatal y municipal. La justificación se debe a que el cambio de funciones y la incorporación de programas requieren de transformaciones en las instituciones y normatividad para incorporar el ámbito regional desde la concepción espacial del desarrollo. Entre las medidas a tomar están: 1. La definición de atribuciones formales de la formulación de la política a nivel regional y del sistema nacional de planeación; 2. La coordinación de las decisiones de política regional y en articulación con la política nacional: macroeconómica y sectorial; 3. La definición de márgenes de autonomía de la política regional; 4. La adecuación de Convenios de desarrollo social y funcionamiento de los Comités de planeación de desarrollo económico y social de los Estados (Coplades) y 5. Adecuar el nuevo federalismo fiscal y con respecto a las políticas de descentralización y desconcentración del gasto (Asuad, Quintana, Ramírez., 2007: 259).

Reflexión final

El nuevo sistema económico representa un reto para las localidades y su desarrollo económico, ya que solamente podrán continuar con éste si se insertan en la economía global. Para conseguirlo requieren dotar a sus ciudades de los elementos necesarios para promover su actividad económica y canalizar la inversión extranjera hacia la localidad. El financiamiento con el que cuentan es escaso ante la baja captación fiscal que ejercen. Dependen casi en su totalidad de las partidas presupuestales de carácter estatal y federal.

Sin embargo, con cambios institucionales que les permitan tener acceso a otras fuentes de financiamiento podrían llevar a cabo las iniciativas locales. Una alternativa para las localidades es la acción conjunta, ya sea a nivel municipal o regional para que, mediante la participación social de diversos actores, públicos en los tres niveles de gobierno, y privados, sociales y académicos, ejecuten los proyectos de mayor impacto en la región (a nivel estatal o municipal), con un carácter de desarrollo regional sostenible. El fideicomiso, en sus diferentes modalidades, es el instrumento adecuado para canalizar los fondos aportados por las diferentes instituciones asociadas y comprometidas en el desarrollo local y regional. El financiamiento a través de la asignación de recursos no es suficiente para los municipios y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal requiere reformas que permitan a los municipios ser administrativamente autónomos y autogestionar los servicios.

Se requiere un marco legal que permita la participación de los diversos agentes en la planeación del desarrollo regional sustentable y que se sistematice la acción conjunta para que estos actores puedan aportar recursos que los comprometan con la consecución de los objetivos compartidos y les facilite la utilización de instrumentos de financiamiento novedosos que permitan captar recursos adicionales y llevar a cabo proyectos vinculados.

También se requiere de cambios en el federalismo fiscal que permitan una asignación de recursos más equitativa y a favor de las localidades y municipios más desfavorecidos, sin embargo, las reformas no serán suficientes si se continúan aplicando políticas fiscales sociales y no se planea un desarrollo económico, basado en la mayor competitividad de las localidades.

Los gobiernos locales deberán ser dotados de mayor poder de decisión y de mayor capacidad de recaudación para llevar a cabo la planeación de su desarrollo local.

Bibliografía

Alburquerque, Francisco. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista de la CEPAL 82**. CEPAL. Abril.

Asuad Sanén, Normand E. (2004). La estrategia del cambio: ¿Modernización sectorial o desarrollo regional y territorial? **Serie de cuadernos del CRIM**, no. 5. UNAM, CRIM. Cuernavaca, México.

Borja, Jordi y Castell, Manuel (2000). **Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información**, Editorial Taurus, México.

Calva, José L. (2007). Finanzas Públicas para el desarrollo. **Agenda para el desarrollo**. No. 5, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.

Echebarría, Tommasi, Stein (2006). **La política de las políticas públicas**, BID, Editorial Planeta, México.

Fernández Güell, José Miguel (2006). **Planificación Estratégica de Ciudades**. Editorial Reverte, Barcelona, España.

Ferreira, Héctor (2005). Construir las regiones. Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México, Integración Editorial, México.

Freire y Stren (2001). Los retos del gobierno urbano. Banco Mundial, Editorial Alfaomega Colombiana, Bogotá, Colombia.

Hiernaux, Mattos, Restrepo (1998). Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas. RII. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.

Polèse, Mario (1998). Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Libro Universitario Regional, BUAP, GIM, Cartago, Costa Rica.

Quintana, Ramírez, Asuad (2007). Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020. Agenda para el desarrollo, no. 13. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.

Ruiz Durán, Clemente. (2005). Dimensión Territorial del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, UNAM, México.

Sánchez Almanza, Adolfo (2000). Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales, UNAM-IIE-Miguel Ángel Porrúa, México.

Vázquez Barquero, Antonio (1993). Política Económica Local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Ediciones Pirámide, Madrid, España.

Woo Gómez, Guillermo (2002). La regionalización. Nuevos Horizontes para la gestión pública. Universidad de Guadalajara/UCLA Program on México, Centro Lindavista, México.

La Rendición de Cuentas en México, *qué es y qué falta*

Pedro Santiago Escobar*

Abstract

El artículo analiza la importancia y significado de la rendición de cuentas en México, destacando su vinculación con el régimen político que ha transitado del autoritarismo hacia la democracia, hecho que influye para que el ejercicio del poder sea más abierto, visible y responsable, con lo cual las autoridades constituidas, así como los administradores del Estado, tienen la obligación de responder por las decisiones que adoptan y las acciones que llevan a cabo, porque en el cumplimiento de sus atribuciones, utilizan recursos públicos y por ello han de justificar ante los ciudadanos y las entidades fiscalizadoras como la Auditoría Superior de la Federación, el modo en que proceden para cumplir con los objetivos y metas de las políticas públicas que obligan a los políticos con mandato conferido y a los servidores públicos de carrera o designados, a ser responsables ante la razón de ser de los gobiernos que son los ciudadanos, dado que tienen el derecho de controlar democráticamente el poder para evitar que la irresponsabilidad se convierta en un modo dañino de vida que genera males públicos para la vida asociada.

Palabras clave: Auditoría, ciudadano, democracia, poder y responsabilidad.

The article discusses the importance and significance of accountability in Mexico, highlighting its links with the political regime that has gone from authoritarianism to democracy, a fact that influenced the exercise of power is more open, visible and responsible, with which the constituted authorities, and state administrators have an obligation to answer for decisions taken and actions carried out, because in the exercise of its powers, they use public resources and therefore have to justify to the citizens and audit institutions like the Superior Audit Office of the Federation, the way they come to meet the goals and objectives of public policies that oblige invested politicians and with career civil servers or designed ones, to be responsible to the reason of being of governments, that are the governed who have the right to control the power to prevent irresponsibility becomes a harmful way of life for the associated life.

Keywords: Audit, citizens, democracy, power and responsibility.

* Candidato a la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

En la esta etapa globalizadora que concierne a todas las regiones, ha generado cambios en los sistemas políticos de los países que se rigen bajo la democracia; esos cambios implican una apertura por parte del gobierno para interactuar con los ciudadanos; por ello se rompe con el viejo esquema de que los gobernantes y responsables de la acción pública decidan deliberadamente y dispongan de los recursos de manera arbitraria.

Aludir hoy día a gobiernos ciudadanos, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización de recursos, se destaca que son conceptos que se emplean en aquellos países que se rigen por un sistema político democrático y con una ciudadanía cada vez más involucrada en el quehacer público.

México es un país cuyo sistema político ha estado en un proceso de cambio; durante la última década al entrar en la alternancia de un gobierno de un partido de oposición distinto al que lo rigió durante setenta años se desarrolló en tres etapas: la primera se caracteriza por un gobierno emergido de un movimiento revolucionario que intentó sentar las bases sociales económicas y políticas regidas en una nueva Constitución; la segunda etapa caracterizó a un Estado interventor y proteccionista que procuró alentar el bienestar social impulsando a su vez el desarrollo de la industria interna; y en una tercer etapa, viene el adelgazamiento de ese Estado interventor para entrar a una nueva etapa regida por la ideología neoliberal reduciendo su intervención en diversos sectores, entre ellos, el económico.

La característica central del gobierno que tuvo el poder durante setenta años fueron las actitudes autoritarias y centralistas debido a que si bien

la Constitución Política señala en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para ejercer el mandato, el Presidente de la República como jefe del Ejecutivo, tuvo la fuerza política que eclipsaba a otros poderes. El centralismo se caracterizó porque toda decisión y acción de gobierno estaba concentrada en las dependencias de la Administración pública centralizada dependiente directa del Ejecutivo.

La falta de alternancia durante esas décadas propició a la creación de ciertos “hábitos” de hermetismo por parte del gobierno con los ciudadanos por lo que no existía la manera de saber cómo y por qué se tomaban las decisiones, y menos saber los costos que ello implicaba.

Algo que se podría considerar como una señal de rendición de cuentas en esa etapa, es la obligación establecida en el artículo 69 constitucional donde el Presidente de la República debe informar al Legislativo sobre el estado que guarda la administración pública federal, sin embargo, ante la falta de acceso a la información que permitiera conocer el respaldo de ese informe, generaba controversias sobre su veracidad.

Con las nuevas tendencias políticas mundiales, en el año 2000 finalmente se propició a la alternancia de gobierno al llegar un partido de oposición el cual tiene más pluralidad partidista en el Legislativo y propicia la apertura de la información para que la ciudadanía conozca cómo actúan sus gobernantes y con ello, exigir que rindan cuentas claras.

Sin embargo, cabe aclarar que estos cambios están enfocados a propiciar la rendición de cuentas y la transparencia a las instancias del gobierno federal no obstante, los gobiernos estatales y municipales muestran una geografía compleja y dispersa por lo que en el ámbito

local, estas reforman aún enfrentan retos para alcanzar una consolidación que propicie una interacción con sus habitantes.

En el presente artículo, se explicará un breve contexto de lo que es la rendición de cuentas y cómo ha ido evolucionando hasta el caso particular de México; se explicará cuál es la normativa más relevante que le da sustento; qué elementos la conforman; cuáles son los principales instrumentos para rendir cuentas, y cuáles son los puntos que aún requieren para fortalecerse debido a que aún nos encontramos inmersos en un periodo de transición.

Contexto

En la última década se ha hecho más común escuchar el término “rendición de cuentas” el cual se asocia a la transición del proceso democrático que vive el país, en el que se promueve la cultura de informar a la ciudadanía respecto a las acciones que realizan sus gobernantes.

Sin embargo, reflexionar sobre rendición de cuentas es reciente ya que es resultado de la evolución y conjunción de diversos preceptos fundamentales del pensamiento político, los cuales se han presentado en diferentes periodos históricos. Como un punto inicial se puede citar desde la época de Maquiavelo que en un intento de explicar sobre el orden propio y racional de la vida política, considera que el derecho y justicia eran construcciones humanas susceptibles a los cambios históricos (Cortés; 2002, p.12).

En el transcurso del tiempo, la rendición de cuentas ha ido adquiriendo diversas facetas según el período histórico en el que se encuentra.

Desde un sentido simple, rendir cuentas supone informar sobre el control en los gastos; sin embargo, se le ha adoptado de la misma forma para que los ciudadanos tengan derecho a saber el qué, el cómo y el por qué de sus decisiones que impactan en la vida pública.

Así dentro de este nuevo panorama se puede definir la rendición de cuentas como un proceso dinámico y proactivo en el cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño, sus logros y se sujetan a las recompensas y sanciones correspondientes; también implica un diálogo con la sociedad y la interrelación con otras instituciones por eso su carácter proactivo implica un constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales (Ackerman; 2008, p.16).

También podemos entender la rendición de cuentas como la obligación permanente de los agentes o mandatarios para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza por medio de un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento en donde existirá una revisión de los mandantes a los mandatarios con el fin de garantizar que la información proporcionada sea veraz y fidedigna (Ugalde;2003, p.9).

El principio de la rendición de cuentas debe entonces, servir para conciliar el interés colectivo debido a que si los gobernantes y representantes saben que se les puede citar para rendir cuentas sobre los impactos en su acción política y desempeño gubernamental, entonces se manejarán con mayor responsabilidad al ejercer el poder y atenderán el interés colectivo como la relación de medios y fines del quehacer gubernamental (Crespo, p. 7).

Para corroborar que en un sistema democrático existe un poder político eficaz, se deben reunir tres condiciones vinculadas a la rendición de cuentas las cuales son:

- Los gobernantes de todos los ámbitos de gobierno deben ser sujetos de rendición de cuentas, debido a que el principio democrático supone que entre mayor poder tenga el gobernante, mayor será su responsabilidad política.
- La rendición es un sistema que debe promoverse desde el nivel ciudadano y de los subordinados hacia los altos mandos por lo que las instituciones, deben tener el poder suficiente para solicitar la rendición de los jefes.
- Fomentar la rendición de cuentas de manera pacífica por parte de las instituciones hacia los gobernantes evitando el autoritarismo y la impunidad.

Estos elementos parten de los valores democráticos en donde se abre la posibilidad de remover a los gobernantes que incumplan con el mandato e incluso penalizarlo sin que la ciudadanía sea la afectada y responsable de afrontar los actos de negligencia (Crespo, pp.10-11).

Un concepto vinculado a la rendición de cuentas es el de la transparencia la cual es producto y productora de tipos de información que son de interés para todos; su utilidad es básica para que las democracias funcionen de conformidad con la certidumbre la cual busca generar en los ciudadanos la confianza que permite a la vez que la tarea de gobierno sea entendida como un conjunto de capacidades acreditadas que producen y desarrollan tanto los políticos como los administradores del Estado (Uvalle, pp.144-145).

La rendición de cuentas en México, es un concepto que se ha implementado recientemente debido a que el país se encuentra en proceso de transición democrática; ésta se marcó a partir año 2000 al cambiar de un gobierno de un partido hegemónico con representación amplia en el Poder Legislativo, a la alternancia de un gobierno de un partido de oposición y con diversidad política en las Cámaras.

Este cambio propició a que el régimen político que rigió el país durante setenta años en un gobierno distante de los ciudadanos y de un carácter autoritario en el que no se informaba sobre la toma de decisiones, se establecieran las bases para abrir la participación de los Poderes de la Unión y los ciudadanos en la acción de las tareas gubernamentales, promoviendo los actos de transparencia, impulsando la rendición de cuentas y alentar la fiscalización de los recursos, entre otros aspectos.

Para fundamentar la existencia de la alternancia democrática, Carlos Elizondo precisa que bajo el régimen de un partido dominante se considerará entonces que será democrático cuando en la práctica se dé un cambio por otro partido (Elizondo, p.35).

La alternancia también debe generar confiabilidad en los ciudadanos para que éstos llamen a rendir cuentas a sus gobernantes demostrando que el electorado está representado y con ello, convencerles de que con el ejercicio de sus impuestos se pueden generar mejores bienes públicos (Elizondo, p.35), por ello, la alternancia debe generar confiabilidad para generar así una ciudadanía participativa e involucrada con sus gobernantes.

La rendición de cuentas es también un concepto estrechamente vinculado con la transparencia la cual es la que permite el acercamiento entre la sociedad y el gobierno. Para que este vínculo exista, es impor-

tante que los archivos gubernamentales se encuentren bajo un orden y control debido a que en ellos se resguarda información de gran valor que sirve para entender el desempeño de la gestión pública además de servir como memoria histórica (Ramírez, p.5).

El papel que juegan los archivos y la información dentro del proceso de la transparencia y rendición de cuentas es que promueven cambios hacia la denominada “sociedad de la información” debido a que en ellos se puede encontrar las soluciones que permitan mejorar sus condiciones operativas actuales (Ramírez, p.6).

Todas estas secuencias son elementos que al tener una interrelación, deben fomentar un cambio en el contexto político ya que por un lado, los gobernantes se regirán bajo responsabilidad en su actuación con el poder conferido por medio del voto popular, en donde la ciudadanía tiene el derecho de conocer cómo se toman las decisiones para mejorar y desarrollar su entorno; y por otra parte abrir los medios en que exista esa corresponsabilidad gobierno-ciudadanía para que éstos últimos puedan acceder a la información que permita analizar el comportamiento de los gobernantes.

Hacia la rendición de cuentas

En este apartado, se enunciarán los principales fundamentos normativos y operativos que han dado el sustento para propiciar el desarrollo de la cultura de rendir cuentas los cuales son los siguientes:

Como parte del proceso hacia un gobierno ciudadano, en el Mensaje del Presidente a los ciudadanos contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece como una necesidad la de replantear la estructura

de la administración pública para fomentar la eficacia, reduzca el burocratismo y disminuya los índices de corrupción estableciendo con ello una nueva relación entre el gobierno y la sociedad por medio de una relación basada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos resueltos no sólo a atender a los ciudadanos, sino a trabajar con ellos (Plan 2001-2006,p.viii).

Para cumplir con ese compromiso, en ese documento se menciona en el apartado El Mandato Democrático y el Plan Nacional de Desarrollo que la rendición de cuentas requiere referentes concretos respecto a los planes, ofertas y acciones de gobierno y al uso de los fondos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos (Plan 2001-2006, p.33), en el cual se considera una apertura hacia la sociedad para establecer un régimen político participativo con un gobierno responsable.

Dentro de las primeras acciones que se promovieron en este aspecto, se encuentra la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, la cual establece en su artículo 1º como finalidad, la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (LFAI; 2002, p.1).

Esta ley establece las obligaciones sobre las dependencias y entidades consideradas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para presentar la información que se hará sujeta al escrutinio público; los datos que estarán sujetos bajo reserva o de carácter confidencial; así como las condiciones en que se brindará el acceso a los ciudadanos para su consulta en donde el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) el cual de acuerdo a su Decreto de creación,

tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y protegerlos datos personales en poder de las dependencias y entidades (Decreto, p.1).

Con el cambio de administración en 2006, el Presidente de la República estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el Eje 5. Democracia efectiva y política exterior define como el objetivo 5.5 Transparencia y Rendición de cuentas el cual señala que el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos (Plan 2007-2012, p.288).

Otro aspecto relevante que considera este documento, es en su estrategia 5.7 en el que busca promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores (Plan 2007-2012, p. 291). La importancia de este punto radica en que más allá de fomentar a las entidades de la administración pública rendir cuentas, procura involucrar otras áreas que durante años han sido consideradas como áreas de opacidad debido a la poca relación que existe hacia otras instancias y por ende, con la ciudadanía misma.

Con esta primera apertura, se promovió implementar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas para establecer controles en la acción gubernamental por medio de la participación ciudadana, así como de las diferentes entidades públicas.

Para dar continuidad al proceso y fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, en 2009 se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la cual señala las acciones de revisión en el

cumplimiento de los objetivos de los programas públicos y las acciones de las entidades que ejercen recursos fiscales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este ordenamiento promueve la rendición de cuentas a partir de las acciones de las auditorías realizadas por el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación el cual emitirá las acciones y observaciones pertinentes para mejorar las prácticas gubernamentales.

De igual forma existen otras leyes y disposiciones como la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las cuales vigilan el manejo responsable del gasto público por parte de las entidades gubernamentales.

Rendición de cuentas en México

Referirse a la rendición de cuentas (accountability) generalmente se asocia y en ocasiones, se utiliza de manera indistinta con la transparencia y el acceso a la información, los cuales si bien pueden estar vinculados entre sí, no necesariamente significan lo mismo debido a que cada uno tienen un campo de acción propio; en el caso de transparencia, a la claridad del quehacer público en la realización de acciones y en el caso del acceso a la información, hace énfasis en el acercamiento de la ciudadanía con las unidades de enlace gubernamentales para conocer cómo se lleva a cabo las tareas en la acción pública.

Asimismo, el control y la fiscalización son términos con los que también suele asociarse; sin embargo, es importante aclarar que éstos se refieren a mecanismos para supervisar los actos de gobierno sin que se obligue

a los gobernantes para informar de manera periódica respecto a sus decisiones y acciones (Ugalde p.10).

Para entender cuál es el esquema de actuación de la rendición de cuentas, es importante destacar que existen tres elementos fundamentales de los cuales son:

1. Un mandante el cual recae en el las Cámaras del Poder Legislativo donde los ciudadanos se ven representados.
2. El mandato que se traduce en las demandas, aspiraciones y necesidades de los gobernados y que por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación, se asignan recursos de la hacienda pública para atenderlas.
3. El mandatario que será el responsable de llevar de ejecutar el mandato popular, de los Poderes de la Unión y los organismos autónomos, el cual estará a cargo del Poder Ejecutivo y lo llevará a cabo mediante la planeación para determinar las directrices que permitan cumplir ese mandato.

Esta triada (Marco Operativo: 2010, pág.56) establece las condiciones mínimas en las que un sistema democrático debe fomentar la participación de todos los entes públicos y la sociedad, para propiciar la rendición de cuentas de manera legítima.

Instrumentos de la rendición de cuentas

Para que los responsables de las entidades gubernamentales rindan sobre las acciones que tienen bajo su responsabilidad, existen los siguientes instrumentos (Marco Operativo; 2010, pp.211-215):

a) Los Informes de Gobierno.

Con fundamento en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación al titular del Poder Ejecutivo de presentar por escrito ante el Congreso de la Unión, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública del país.

b) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales son los documentos de mediano plazo que definen las líneas de acción para el cumplimiento de los objetivos nacionales, por ello, el artículo 6° de la Ley de Planeación establece la obligación que el Presidente de la República tiene para remitir anualmente por escrito en el mes de marzo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el estado que guarda el avance del cumplimiento de estos programas.

c) Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Estado de Avance de Gestión Financiera.

Son instrumentos fundamentales en cuanto al cumplimiento en el ejercicio de los recursos fiscales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se reporta la información contable que comprende el manejo de los ingresos y egresos por parte de los Poderes de la Unión y las entidades el cual se presenta a la Cámara de Diputados por conducto del Poder Ejecutivo Federal.

La Cuenta Pública comprende el ejercicio de los recursos del 1° de enero al 31 de diciembre del año fiscal anterior; en tanto que el Informe de Avance de Gestión Financiera reporta el avance de los recursos ejercidos entre el 1° de enero y el 30 de junio del año fiscal en curso.

d) Comparecencias ante las Comisiones de las Cámaras.

Con fundamento en el artículo 93 de la Constitución Política, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los directores y administradores de los organismos autónomos, rendirán cuentas ante el Congreso sobre el estado que guardan en sus respectivos ramos.

e) Informes Trimestrales

Comprende aquellos reportes que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados en cumplimiento del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sobre las evaluaciones económicas de los egresos e ingresos que realiza trimestralmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los programas aprobados para las dependencias y entidades.

f) Informes de labores de los entes públicos.

Son los avances, resultados y acciones que llevaron a cabo las Secretarías de Estado durante el ejercicio fiscal anterior los cuales se fundamentan en los artículos 93 de la Constitución Política, 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8º de la Ley de Planeación.

g) Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública.

Conforme a los artículos 28 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación presentará a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Informe de Revisión de la Cuenta Pública el cual deberá especificar los alcances, objetivos, procedimientos de auditoría y dictamen emitidos en los que se deberá indicar cuáles fueron los hallazgos detectados así como las acciones preven-

tivas y correctivas emitidas para mejorar las prácticas gubernamentales.

Los retos

Aunque la rendición de cuentas es un acto con el que se busca crear una cultura para que los gobernantes informen con base en disposiciones legales acerca de sus decisiones y los impactos generados sobre los gobernados; por ello, en México la rendición de cuentas aún se encuentra en proceso de consolidación debido a que desde la misma normativa quedan pendientes la inclusión de diversos actores, los canales para promover una interacción gobierno-ciudadanía, además de que la ley destinada a este propósito, hace un mayor énfasis a las actividades de fiscalización en la etapa ex-post del ejercicio de los recursos por parte de la administración pública.

Un aspecto que también es importante considerar, que autores como Andreas Schedler han advertido que la problemática de la rendición de cuentas se encuentra en que en una parte, esta práctica se ha centrado en parte a sancionar por parte de los empleadores (principales) sobre los subordinados (agentes) involucrados en la acción gubernamental la cual si bien es importante, no debe considerarse como estrictamente indispensable (Schedler: 2005, p.20).

En cuanto a la información y los archivos gubernamentales, se destacó en un inicio que son las fuentes de información que permiten obtener datos que son de vital interés para proponer y mejorar el ejercicio público; sin embargo, uno de los grandes problemas que existen en México, es el deterioro y abandono en el que estos documentos presentan.

Lo anterior se deriva de que en la administración pública no se considera su valor como sistema de información y tienden a abandonarse como papeles inservibles lo que se ha convertido en un problema que se deriva en una parte por el crecimiento y diversificación de las dependencias gubernamentales y por otra parte, también por la excesiva producción de documentos por lo que esa información queda obsoleta.

Este aspecto aunque pareciera poco relevante, también requiere una especial atención debido a que si las organizaciones públicas buscan su mejora en la gestión de la calidad homologando sus procesos a partir de los estándares de la norma ISO, los archivos documentales se pierden de manera gradual en el abandono lo que se traducirá en crear un problema complejo para acceder a la información pública y cuya solución no es tarea fácil (Ramírez, p.11).

Actores pendientes

Como se mencionaba, en México hay sectores que se consideran áreas de opacidad debido a que ante la falta explícita en algún ordenamiento y su compleja naturaleza jurídica, no fomentan una cultura de rendición de cuentas por parte de sus responsables, las cuales son las siguientes:¹

a) Los sindicatos.

Estas agrupaciones se han regido bajo esquemas corporativos y a lo largo de décadas, su funcionamiento y dirección están sujetas a la decisión de cúpula.

¹ En el caso de los sindicatos, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, véase la obra de Aziz Nassif, Alberto "La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas".

Gran parte de estos sindicatos se consolidaron a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cual en el artículo 123 consideró la posibilidad de la asociación profesional para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores.

Con el esquema corporativista que rigió al país durante siete décadas, los sindicatos dependían de un liderazgo apoyado desde las altas esferas presidenciales, pero con la entrada en vigor de las políticas neoliberales en la década de los ochenta y la desincorporación del viejo esquema partidista, organismos como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Regional de la República Mexicana (CROM) disminuyeron su fuerza política.

Aunque con la transición del año 2000 los sindicatos no han consolidado un nuevo liderazgo, aún representan un peso importante en las decisiones políticas del país; sin embargo, estas organizaciones dadas sus características no fomentan la cultura de rendir cuentas debido a que como señala Aziz, ninguno de los espacios y niveles de representación, se trata de relaciones democráticas y transparentes, sino todo lo contrario, se trata de relaciones opacas, verticales y llenas de simulación (Aziz;2007, p.27).

b) Los partidos políticos.

Estas organizaciones políticas son un factor fundamental en la democracia al ser la representación ideológica y política de la sociedad.

Sin embargo, en México se cultivó una herencia autoritaria que impedía a los actores políticos opuestos a los oficiales, involucrarse en la toma de decisiones debido a que quienes gobernaban, eran líderes que tenían la capacidad de controlar el acceso al poder de las generaciones futu-

ras, sin que esto implicara continuidad en las políticas que se imponían (González; 2002, p.5).

En 1996, se promovió la reforma electoral la cual tuvo como principal importancia de promover elecciones competitivas por medio del financiamiento con recursos mayoritariamente públicos a los partidos, en donde al Instituto Federal Electoral (IFE) se le atribuyeron diversas facultades para fiscalizar periódicamente esos recursos. En 2002 se llevó a cabo una resolución por parte del IFE para la fiscalización de los partidos en cuanto a los recursos obtenidos por donaciones y de otros agentes no públicos (Peschard; 2007, p.109).

Sin embargo existen aún diversas limitantes para que los partidos sean sujetos de rendición de cuentas debido a que el IFE es el organismo que otorga la información solicitada por los ciudadanos; por ello acceder directamente a sus archivos o que éstos tengan la obligación de informar a la ciudadanía, es un aspecto que aún cuenta con lagunas debido a que la Ley Federal de Transparencia no los considera como sujetos obligados (Peschard; 2007, p.113).

Además también es importante señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) faculta al IFE como el único responsable de fiscalizar los recursos sin sujetarlos en algún momento, a rendir cuentas sobre sus acciones.

c) Las organizaciones de la sociedad civil.

La rendición de cuentas no solamente es tarea de los actores gubernamentales; las organizaciones de la sociedad civil hoy en día también juegan un papel importante al incidir sus decisiones y acciones sobre la acción pública.

Por ello en la medida de que estas organizaciones incrementan su participación en la vida pública, de igual forma se obligan a informar sobre sus acciones debido a que obtienen su financiamiento de organismos internacionales, los gobiernos y el sector privado por lo que los convierte en sujetos de rendición de cuentas. Todo esto también deriva de que al igual que se exige la mejora en la estructura del funcionamiento de los gobiernos, de igual forma se exige sobre estas organizaciones para asegurar una buena administración de su parte. La razón para hacer sujetos a estas organizaciones radica en los cuestionamientos en la eficacia de su actividad y la legitimidad para realizar sus acciones y recibir recursos para su financiamiento (Gordon, pp.199-200).

Aunque muchas de estas organizaciones se manejan como sociedades sin fines de lucro, algunas tienen vínculos con grandes empresas así como otras que tienen una visión opuesta a ellas; en este sentido, su postura es la que determina la forma en la que presentarán su rendición de cuentas por lo que en su caso, éste tema debe enfocarse hacia la cuestión técnica de su gestión operativa que permita conocer la eficiencia en el uso de sus medios disponibles y la honradez en la acción de sus empleados y directivos (Hernández, p.53).

d) Los gobiernos locales.

Como se ha visto la rendición de cuentas es un cambio que gradualmente se ha ido consolidando en el ámbito federal y que a partir de la alternancia de gobierno, ha sido una de las líneas de acción que se ha buscado impulsar en la Administración Pública Federal.

Sin embargo, queda un aspecto pendiente en el ámbito local debido a que la complejidad y diversidad en las condiciones normativas de cada

entidad y municipio resulta difícil valorar de manera homogénea acerca de la rendición de cuentas en esos ámbitos.

Los gobiernos estatales han experimentado un cambio en su conformación política así como en sus responsabilidades conferidas; sin embargo, no se han reforzado los vínculos con la ciudadanía y tampoco existe una apertura por parte de estos gobiernos debido a que la consolidación de la democracia electoral y la descentralización gubernamental, no han sido los factores que garanticen el ejercicio eficaz ni de atender al mandato ciudadano por parte del gobierno (Cejudo, pp.115-116).

Si bien las entidades federativas se basan en el modelo representativo y republicano con la integración de tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial el cual si bien busca el equilibrio entre éstos, aún persisten inercias que manifiestan una debilidad en cuanto a la rendición de cuentas (Cejudo, p.116).

En el caso de los municipios existe una particularidad en cuanto a su conformación debido a que se asimilan a una conformación de tipo parlamentaria aun cuando el representante del ejecutivo es elegido de manera directa por voto popular; sin embargo la integración del cabildo forma parte de un contrapeso debido a que son la representación proporcional de otra fuerza política electoral, por ello, tanto el Poder Ejecutivo y Legislativo se encuentran fusionados dando origen al Ayuntamiento (Cejudo,p.89).

La rendición de cuentas en el gobierno municipal es compleja; al existir una mayor cercanía entre las autoridades con la ciudadanía, se practica de una manera informal además de que los gobernantes tienen una vigilancia más cercana de la comunidad (Cejudo,p.87); sin embargo, esta

visión no es homogénea en el caso de todos los municipios del país, debido a que ante la ausencia de leyes o normas que regulen esta conducta, reduce la confiabilidad de lo que se informa tanto a los ciudadanos como a otras instancias de otros ámbitos superiores (estatales) debido a que en el municipio, no existen otras instancias que en su nivel sirvan de contrapeso efectivo; además la densidad de la población en algunos casos difícilmente permite una cercanía entre gobierno y ciudadanos.

Consideración Final

Los cambios políticos en los que México está inmerso son producto por un lado, de la misma necesidad ciudadana para exigir la apertura de sus representantes al escrutinio público y conocer sus acciones, y por otro lado, debido a que en las nuevas tendencias de un mundo globalizado, las actuales democracias no pueden permitir que los gobiernos se desarrollen bajo criterios autoritarios ni que los responsables de la toma de decisiones lleven a cabo sus acciones de manera arbitraria.

Con la apertura de los nuevos canales para que los ciudadanos accedan a la información pública, se alimenta no sólo la sociedad del conocimiento, sino que además sea perceptiva del quehacer público y con ello poder de manera conjunta con sus gobernantes, encaminar la mejora de la acción pública.

Con la alternancia en el poder en México, se ha logrado disminuir el hermetismo con el que el gobierno se mantuvo y que propiciaba los actos de impunidad al no haber una relación cercana con los ciudadanos y como producto del autoritarismo que rigió al país, eran pocos

los servidores públicos castigados por no cumplir con el mandato y las exigencias sociales.

Como se pudo constatar, este cambio vino de manera gradual primero con el cambio de un Estado altamente proteccionista e interventor en diversos sectores de desarrollo, a un Estado “adelgazado” que como producto de las tendencias neoliberales a partir de 1988.

Con esa pérdida de fuerza del Estado, el régimen dominante inició un proceso de declive lo que obligó a iniciar diversas reformas como la electoral en 1996 que propiciaba una mayor participación de otros partidos de oposición respaldados por el apoyo de la ciudadanía para luchar por un Instituto Federal Electoral no supeditado al poder central.

Esas exigencias de una ciudadanía cada vez más involucrada en participar en la toma de decisiones, se vio con la alternancia electoral del año 2000 que se reflejó con un gobierno que manejó dentro de una de sus líneas de acción, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas y castigar a quienes incumplan las leyes.

Así, con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública se abrieron los primeros canales para que el gobierno y la sociedad establecieran vínculos más cercanos y así conocer de manera confiable sobre las acciones realizadas por los funcionarios públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas es un tema cuyos impactos se pueden analizar desde dos perspectivas: el primero es desde el aspecto social debido a que al haber una estrecha relación con los ciudadanos, éstos se interesan cada vez más en la toma de decisiones y al existir

los medios para alcanzar este objetivo, lo que se deriva en una mayor confiabilidad de las personas para acercarse a sus gobernantes.

El otro impacto sugiere desde la escena política en donde la rendición de cuentas sirve como una medida de control tal como lo establece José Antonio Crespo y supone que un gobernante de cualquier nivel podrá ser sujeto de responsabilidad política debido a que puede ser removido o sancionado ya sea económica o penalmente lo que implica que maneje con mayor responsabilidad en su toma de decisiones y no incurra al abuso de poder.

Bajo este esquema, los ciudadanos pueden por medio de su voto electoral recompensar y sancionar a todos los servidores.

Si bien se explicó que la rendición de cuentas y la transparencia son términos distintos, se ha visto que ambos mantienen una relación estrecha. Como se vio en la experiencia que vivió México durante varias décadas, los gobernantes simplemente nos pueden abrumar entre discursos e interminables datos numéricos sin que exista la posibilidad de conocer la veracidad de todo ello.

El impacto generado por la rendición de cuentas en México va también más allá de la relación gobierno-ciudadanos y ello se manifiesta en el contrapeso y fortalecimiento institucional que involucra a todos los poderes e instituciones relacionadas a la toma de decisiones.

De lo anterior destaca el caso de la fiscalización superior que juega un papel fundamental para conocer la forma posterior del ejercicio de los recursos fiscales programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al Órgano de Fiscalización Superior que recae actualmente en la Auditoría Superior de la Federación, se le otorgan facultades en el

caso de las auditorías de tipo financiera para recuperar y reintegrar a la Tesorería de la Federación aquellos recursos que hayan sido subejercidos o encaminados a otros propósitos; y en el caso de las auditorías de desempeño, evaluar la eficacia y eficiencia de los programas públicos.

Los avances que se han mostrado durante esta última década han sido significativos debido a que se ha mostrado un amplio interés a fin de promover una nueva cultura de responsabilidad gubernamental para hacer a un lado las viejas prácticas de discrecionalidad, corrupción y negligencia en el actuar de los servidores.

Romper este esquema ha despertado una conciencia ciudadana de informarse e involucrarse con sus gobernantes con lo que se busca alcanzar una forma racional de dirigir las decisiones colectivas.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer y diversos aspectos que atender para lograr una mejor consolidación en la rendición de cuentas, la transparencia y la mejora en las decisiones públicas.

En primer término aunque si bien ya se ha visto los primeros avances, la actual normativa de la rendición de cuentas aún se encuentra dispersa en diversos ordenamientos legales por lo que resulta necesario, establecer una Ley de Rendición de Cuentas que dé prioridad a esta actividad en sí, no como producto de la revisión posterior al ejercicio de los recursos, sino como la necesidad y el derecho por parte de la ciudadanía para solicitar a sus gobernantes el estado que guarda las responsabilidades conferidas en el mandato.

Otro de los retos que también están pendientes de atender, es el relativo a todos los actores involucrados en el escenario político y cuyos actos forman parte de la acción gubernamental. Estas organizaciones

conformadas por sindicatos, partidos políticos y organizaciones civiles influyen de manera directa o indirecta sobre la toma de decisiones para alcanzar sus beneficios, sin embargo, éstas en gran parte de los casos además de ejercer recursos provenientes de los impuestos ciudadanos, se amparan bajo un marco regulador que los exenta de rendir cuentas tanto al interior como hacia los ciudadanos.

La importancia de que estos actores sean sujetos de rendición de cuentas debe servir de ejemplo tanto para los actores gubernamentales en cuanto a presentar el estado de sus acciones, así como generar mayor confianza por parte de los ciudadanos.

Por su parte, los gobiernos estatales al manejar su forma de organización basada en el modelo republicano, deben también implementar esquemas que permitan fomentar la transparencia y rendición de cuentas como elementos clave de la descentralización y la autonomía política.

Finalmente el vínculo de la rendición de cuentas con la transparencia y el acceso a la información, se deben fortalecer los mecanismos en la conservación de los documentos y expedientes los cuales son fuente primordial de datos y que con las nuevas tecnologías digitales y la profesionalización de los responsables de su custodia, deben asegurarse su conservación para que los ciudadanos puedan acceder a un mayor número de fuentes, disminuir los tiempos de respuesta a sus solicitudes y reducir los volúmenes de documentos archivados.

Bibliografía

Ackerman, John M. Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México, 2008.

Alatorre, Jorge A. El papel de la transparencia y la rendición de cuentas en la consolidación democrática, en **Acta Republicana Política y Sociedad**, año 5, núm.5, Universidad de Guadalajara, México, 2006.

AzizNazif, Alberto. **La transparencia y los sujetos no obligados a la rendición de cuentas**, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal – Corporación Mexicana de Impresión, México, 2007.

Castelazo, José R. Apertura del gobierno para el sustento del Estado Republicano, en **Revista de Administración Pública Volumen XLIII, Número Especial**, México, 2008.

Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares Alejandra. La rendición de cuentas del gobierno municipal en **La estructura de la rendición de cuentas en México**. UNAM-CIDE, México, 2009.

Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares Alejandra. La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México en **La estructura de la rendición de cuentas en México**, UNAM-CIDE, México, 2009.

Cortés Cortés, Federico. Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción en **Segundo Certamen sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Crespo, José Antonio. **Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas**. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal – Corporación Mexicana de Impresión, México, 2007.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. **Impuestos, Democracia y Transparencia**, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal – Corporación Mexicana de Impresión, México, 2007.

Gordon Rapoport, Sara. Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones civiles en México, en **Revista Mexicana de Sociología 73**, núm. 2, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2011.

González Sánchez, José Fernando. Partidos políticos, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática en **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Portugal, 2002.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. **La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración Pública en México en Primer Certamen sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.** Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Hernández Baqueiro Alberto. **Hacia un concepto ético de “rendición de cuentas” en las organizaciones civiles en Revista En-claves del pensamiento, año III, núm. 5, México, 2009.**

Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño. Auditoría Superior de la Federación, México, 2010.

Morgan Ríos, Rafael. **Una cuenta que se empieza a saldar. Transparencia y rendición de cuentas, en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen XLIII, número Especial, México, 2008.**

Peschard, Jacqueline. **Los partidos políticos y la demanda de transparencia en Derecho a Saber: balance y perspectivas cívicas.** Centro de Análisis e Investigación - Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Ramírez Peleón José Antonio. **Archivos gubernamentales: Un dilema de la Transparencia**, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal – Corporación Mexicana de Impresión, México, 2007.

Schedler, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

Ugalde, Luis Carlos. **La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

Uvalle Berrones Ricardo. Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia, en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen XLIII, número Especial, México, 2008.

Documentos Gubernamentales

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, México, 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República, México, 2007.

Leyes y Disposiciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009.

Decreto por el que se crea el instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2002.

El Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo:

Una aproximación de análisis en el campo de la Administración Pública Mexicana

Ana María Torres González*

Abstract

La autora expone con la óptica del cambio y la transformación institucionales cómo el Instituto Federal Electoral se ha desarrollado en la complejidad de la vida política del país, hasta convertirse en un organismo autónomo constitucional, situación que se relaciona con la lucha por democratizar tanto la organización como el ejercicio del poder, en un país que como México, estuvo durante largo tiempo controlado por los ámbitos gubernamentales y centrales de decisión, lo cual provocó en la sociedad civil, inconformidades y protestas que reflejaban un tipo insurgencia ciudadana pacífica, pero enérgica para que lo relacionado con la estructuración y administración de los procesos electorales, estuviera en manos de consejeros apartidistas, a fin de generar una atmósfera de imparcialidad y confianza que permitiera definir y cumplir reglas institucionales que garanticen certidumbre en los procesos de lucha, competencia, alternancia y continuidad con apego al espíritu, valores y prácticas de la democracia política.

Palabras clave: Administración electoral, autonomía, cambio institucional, ciudadanos y confianza.

The author exposes from the lens of institutional change and evolution, how the Federal Electoral Institute has developed the complexity of the country's political life, to become an autonomous constitutional organism, situation that relates to the struggle for democratize the organization and exercise of power in a country like Mexico, which was long- controlled by governments and central decision-making, resulting in civil society, disagreements and protests reflected in a peaceful but forceful citizen insurgency so that the related with the structuring and administration of elections, was in the hands of non-partisan advisers in order to generate an atmosphere of fairness and trust that would define and enforce rules that ensure certainty in institutional processes of struggle, competition, alternating attachment and continuity with the spirit, values and practices of political democracy.

* Candidata a la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Coordinadora de Seguimiento y Análisis en la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Keywords: election administration, autonomy, institutional change and citizen's trust.

En la década de los noventas del siglo XX surgieron distintos organismos autónomos, que han tenido un efecto trascendental en el ámbito de la administración pública, que es necesario entender su composición, ya que gozan del reconocimiento constitucional y, han adquirido gran relevancia en el contexto de la conformación del Estado contemporáneo mexicano. La nueva modalidad organizativa condujo a la creación de órganos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos; volviéndose fundamental conocer su significado, origen, razones, justificación y características, para comprender el papel que tienen en el acontecer actual.

En este sentido, se observa que esta innovación organizativa del aparato estatal, en especial la transformación del órgano electoral gubernamental en organismo público autónomo denominado: Instituto Federal Electoral, se enmarca dentro de la propia evolución de la administración pública, que obedece principalmente a la configuración de nuevos escenarios provocados por los cambios vertiginosos suscitados en los ámbitos social, político, económico, tecnológico y de globalización; de tal forma que obligaron al Estado a enfrentar nuevos desafíos y ha reconstituirse, por lo que deja de mantener el plano horizontal y tripartita de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, pasando a adoptar distintas formas adicionales que respondieran a las demandas apremiantes de la sociedad civil, a través de la búsqueda de nuevas tendencias de la administración pública, tales como la gestión pública y *la gobernanza*.

Como lo afirma Luis F. Aguilar, ambas tendencias animan y reorientan a la Administración Pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina. Por una parte, la gestión pública recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de

la administración pública; mientras que la *governance* recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política de la administración pública. Las dos, tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos.¹

Se parte que la evolución del Estado de bienestar, trajo consigo una gran complejidad administrativa que al hacer frente para su mantenimiento en tiempos de crisis económica, enfatizada en los años ochentas con escasos recursos, se optó por adoptar políticas neoliberales, convirtiendo al Estado en neoliberal, caracterizado por la utilización de medidas que lo redimensionaban, reduciendo el aparato gubernamental, a través de la desincorporación, la privatización de los organismos; la reestructuración de las finanzas públicas; y, propugnando por la introducción de métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficacia y eficiencia.

En esta perspectiva neoliberal, se exige mayor eficacia y, sobretudo, eficiencia, por lo que la naturaleza del Estado y su función social son revisadas; de tal forma, que la acción pública tiene ahora que justificar su utilidad en términos económicos y de apoyo social; ahora no basta con el simple hecho de la existencia del ser público para justificar la bondad, tampoco basta la producción y prestación de servicios. La administración pública se contempla desde fuera, desde el mercado, para exigirle que justifique su utilidad social, estas proposiciones, lógicamente, se relacionan a la exigencia de una administración menos

¹ Luis Aguilar Villanueva, "Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI". En *lace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51, 2001. Citado por José Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Governance*. 2002, p. 294.

intervencionista, de tamaño pequeño y flexible y de alcance funcional limitado por la propia necesidad de justificar su actividad.²

Enrique Cabrero atribuye que la crisis de legitimidad del aparato estatal provoca la modernización de la administración pública³ y, abunda sobre ello José Juan Sánchez González, quien señala que la gestión pública acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, que se vincula directamente con las medidas de ajuste y equilibrio de las finanzas públicas, obedeciendo también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y, con grandes núcleos de población en pobreza extrema. Donde se acentúa la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales, así como se introducen en la administración pública formatos de organización post-burocrática y métodos de dirección estratégica, administración de calidad, reingeniería de procesos y gestión de conocimiento, entre otros.⁴

Por lo que se refiere a la *governance*, también es una consecuencia de la lucha por democratizar al régimen político y, es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que interviene sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncia en los asuntos públicos que son de interés nacional. En este marco conceptual es donde se ubica el surgimiento de éste tipo de organismos públicos autónomos como es el caso del Instituto Federal Electoral; ya que *governance* o *governanza*, es una palabra o un concepto que en un principio sólo aludía al

² Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comp.) *La Nueva Administración Pública*, 1997, p. 37.

³ Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, 1995, p. 25.

⁴ Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Governance*, 2002, p. 295.

significado de “proceso de gobierno”; pero actualmente el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la gobernanza moderna. Ésta representa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.⁵

Partiendo de que la gobernanza moderna implica la participación de instituciones estatales y no estatales, de actores políticos y privados, donde su cooperación en la formulación y aplicación de políticas públicas se vuelve fundamental; la figura del organismo público autónomo se sitúa en esta categoría.

Manuel García-Pelayo delinea las características de estos organismos: la primera que señala, se refiere a que su fundamento está en la Constitución Política, que implica la fuente normativa de creación del órgano autónomo, siendo la norma suprema que personifica jurídicamente la existencia de estas nuevas figuras estatales; la segunda, es su no adscripción a los poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial; lo cual se ubica como componente constitucional, sin dejar de incluirse en la esfera estatal; la tercera, es su participación en la dirección política del Estado, su labor es fundamental porque forman parte de la voluntad estatal, en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también de la idea del Estado proyectada en la Constitución; y, la cuarta, es la paridad de rango y relaciones de coordinación de los órganos de Estado sin relación alguna de

⁵ Renate Maynetz, “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. Reforma y Democracia, Caracas, CLAD, No. 21, octubre de 2001, p.9 Citado por José Juan Sánchez Gonzalez, Op. cit., p. 296.

subordinación, lo que implica que goza de independencia y autonomía respecto de los demás órganos constitucionales; sin que esto quiera decir que están libres de control alguno; ya que dependiendo de su naturaleza y facultades del órgano, tendrán un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos.⁶

En esta línea, el área de la función electoral que recae en un órgano público, a lo largo de la historia se observa su transformación de un órgano electoral centralizado en la estructura gubernamental, pasa a ser un organismo público autónomo. Lo anterior se inserta en el proceso de la transición democrática que ha marcado a un México más complejo, diverso y plural, donde se van dibujando novedosos horizontes teniendo como base una sociedad modernizada y mayor informada. Se trata entonces, de un involucramiento de actores políticos y sociales que abrieron la puerta a un proceso histórico que por su duración en el tiempo ha sido largo y extenso, donde se sustenta en un proceso de reformas electorales, que van transformando, adicionando y, mudando tópicos de relaciones políticas autoritarias y tradicionales, para pasar a otras de carácter democrático, donde se exige cada vez más órganos administrativos eficaces, transparentes y responsables, acorde con una administración pública contemporánea que enfrenta a estos nuevos tiempos.

En esta lógica la *governance* o gobernanza como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en estas se

⁶ Manuel García Pelayo, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril 1981, p. 13; en: Ileana Moreno Ramírez, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. Breviarios Jurídicos, México, Editorial Porrúa, 2005, p.p. 6-21

fortalece la capacidad administrativa, donde la *governance* destaca como contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo. Donde se sostiene, que la condición central es la “crisis” de la descripción e interpretación de la realidad política, económica y pluriadministrativa del país; por lo que la democratización del régimen (transición democrática), liberalización económica (cambio estructural de la economía) y la reforma del Estado, fueron las estrategias que se consideraron idóneas para superar la crisis política y económica.⁷

Entonces se puede decir que la transformación del órgano electoral se centra en la crisis de legitimidad del aparato estatal, así como en las crisis sociopolíticas de credibilidad y confianza en los comicios electorales, trayendo como consecuencia el impulso de una serie de reformas electorales orientadas a este cambio innovador del órgano electoral. Por ello, el origen del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo responde en gran medida a restituir la confianza y dar certidumbre a la sociedad sobre el manejo del poder público en aquellas tareas fundamentales de organizar las elecciones.

De tal suerte que estos órganos públicos constitucionales autónomos cumplen dos propósitos fundamentales: la necesidad de ampliar nuevas funciones que el Estado no había venido realizando con anterioridad y, que por sus características no pueden ser llevadas a cabo por los poderes tradicionales del Estado; y, segundo, por circunstancias coyunturales del Estado que determinan algunas necesidades particulares de acción política.⁸

⁷ Juan Sánchez González, Op. Cit. p. 301.

⁸ León Francisco Herrera, Senador de la República, Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 22 de marzo de 2007.

Ahora bien, la transformación del órgano electoral centralizado, dependiente del gobierno federal y, que transita a ser un organismo público autónomo, se puede explicar desde la óptica de tres grandes periodos vinculados al proceso de reformas electorales que impactaron de manera importante en la creación de un innovador organismo público autónomo: la primera etapa constituye el periodo de 1946 a 1986; la segunda de 1989/1990 a 1996; y, la tercera la reciente reforma electoral de 2007.

La centralización de la organización electoral: 1946-1986

En esta etapa, el órgano electoral se ubica en la estructura administrativa centralizada, que dependía de la Secretaría de Gobernación, donde el Poder Ejecutivo tenía injerencia en la función electoral, proyectando un acentuado control gubernamental en la organización de las elecciones. Por lo que este modelo organizativo, tuvo dos componentes en la estructura electoral para tener el poder total y preservar la hegemonía del partido en el poder político, sin competencia en la arena electoral: la concentración del poder político y la centralización de las instituciones.

Se tiene en los hechos que el partido en el poder pasa de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional (PRI) contribuyendo a la formación del régimen político presidencial caracterizado por un Poder Ejecutivo fuerte, y que a la postre constituyó un binomio realmente singular: partido-gobierno, lo que fue un factor determinante en la formación del Estado moderno mexicano, que logra resolver la estabilidad política y la transmisión pacífica del poder durante 71 años. Además, a raíz de la promulgación de la *Ley Electoral*

del 7 de enero de 1946 trajo consigo: la centralización de la función electoral en un órgano gubernamental y, el control de las elecciones en toda la República.

La función electoral se deposita en un organismo administrativo centralizado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, a quien se le denominó *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*, la cual se le asignan atribuciones de consulta, información y recomendación, en la que tienen representación los partidos políticos nacionales. Esta ley determina que la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones queda bajo la supervisión y responsabilidad del gobierno federal; por lo que desaparece la función de organizar las elecciones a cargo de las autoridades estatales y municipales. De igual manera, se crean las comisiones locales electorales ubicadas en los estados de la república, y los comités distritales electorales, así como el consejo del padrón electoral.

Éste órgano electoral formaría parte de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo, que de manera jerárquica se establece como la cabeza que supervisa, controla a los órganos locales y distritales y, por ende el manejo de las elecciones. Se trata de un órgano colegiado integrado por miembros del Poder Ejecutivo, del Poder legislativo, de los partidos políticos y la figura del notario público que fungía como secretario. Más adelante el 4 de diciembre de 1951, se expide la *Ley Electoral Federal*, que cambia la denominación del órgano central por *Comisión Federal Electoral*, ampliando sus facultades al intervenir como árbitro para la obtención del registro de los partidos; modifica su integración con tres comisionados representantes de los partidos políticos y desaparece el miembro del gabinete designado por el Poder Ejecutivo, que fungía

como su comisionado, quedando sólo la figura del Secretario de Gobernación como representante del presidente de México.⁹

Los órganos encargados del proceso electoral serían: Comisión Federal Electoral; comisiones locales electorales; comités distritales electorales, y se agregaron las mesas directivas de casilla. Se define que en las comisiones locales y los comités distritales, se incorporarían todos los partidos políticos nacionales teniendo derecho a designar a un representante con voz pero sin voto.

Esta modalidad parte del significado de la centralización administrativa, concibiéndola como un sistema en donde las decisiones, actividades y funciones se encuentran concentradas en el gobierno central, por lo que los órganos de administración están supeditados al poder del cual dependen, conservando la unidad necesaria mediante un vínculo jerárquico. El órgano electoral durante este periodo, -señala Luis Villoro- estaba confeccionado para mantener el papel del partido en el poder (PNR, PRM, PRI) que como agente aglutinador de grupos con intereses distintos, mantenía el equilibrio de los mismos.¹⁰

Con las modificaciones legales del 5 de enero de 1973 se define a la Comisión Federal Electoral por primera vez como organismo público autónomo: “Un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República”. Texto que se mantiene en posteriores reformas de 1977 y 1986, estableciendo el carácter

⁹ Secretaría de Gobernación, Organización de las Elecciones en México. Dirección de Estudios Políticos Comparados. Dirección General de Desarrollo Político, México, Agosto de 1999. p.p. 9 y 10.

¹⁰ Luis Villoro, “La reforma política y las perspectivas de la democracia” en: Pablo González Casanova, Enrique, Florescano, coordinadores, México, Hoy. México. Editorial Siglo XXI, 1983, p. 350.

de “autónomo”, siendo que en la práctica se ubicaba en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, lo cual lo caracterizaba como un órgano centralizado. Cabe puntualizar que el discurso hegemónico del gobierno, no conceptualizaba de manera específica esta categoría como organismo autónomo asignándole el reconocimiento político, jurídico y práctico que tiene una entidad o un órgano para dirigir y administrar por sí sólo la función estatal que le confería la ley; sino que en la práctica se trataba de un órgano ubicado en la estructura administrativa centralizada, dependiente del Poder Ejecutivo. Estaba diseñado para que el gobierno llevara el control de las elecciones, junto con la burocracia partidista oficial; lo anterior, subraya una contradicción jurídica y administrativa.

En 1977 se impulsa la reforma política que trae consigo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la cual mantiene como organismos electorales a la Comisión Federal Electoral; a las comisiones locales electorales (32); los comités distritales electorales (300) y, las mesas directivas de las casillas. En comparación con la Comisión Federal Electoral de 1946 y 1951, ahora en el marco jurídico se plasman detalladamente las atribuciones de los órganos electorales. Lo que resalta es su integración en la composición de dichos órganos electorales: federal, estatal y distrital, no solo estarían los partidos políticos con registro, sino los comisionados de los partidos con registro condicionando, a quienes se les fue asignado el derecho sólo a voz.

Aunque con reglas limitadas se dibujó un nuevo órgano colegiado que fue el centro de debate político principal, destacando por la constante negociación e intercambio entre los partidos y el gobierno, e hizo de la política mexicana un nuevo espacio para deliberar sus diferencias

y litigios políticos.¹¹ Justo con esta reforma, se establece el papel protagónico de los partidos políticos opositores para recuperar el espacio público en la función electoral, siendo la respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política. Este órgano central dentro de su estructura organizacional, contemplaba órganos locales y distritales para desarrollar sus funciones que la ley le otorgaba, estableciendo una coordinación administrativa y política en todas las entidades federativas.

En la década de los ochentas, se observa el agotamiento del Estado benefactor y las críticas sistemáticas a nivel mundial sobre su funcionamiento, tamaño de las burocracias y las crisis fiscales recurrentes, obligaron a conformar una forma distinta de definir la esfera estatal, forzando a las instituciones estatales a buscar nuevos modos de organización y replantear el funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal. En esta lógica abre la puerta a reformas estructurales en el aparato estatal, para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental, tratándose entonces de reformar al Estado,* con características de privatización, redimensionamiento, racionalización del gasto público, apertura comercial y de reformas estructurales. Al mismo tiempo, se iba desvaneciendo el sistema del partido monopólico, al inaugurarse una nueva forma de convivencia política en estas fechas, a raíz de la alternancia en entidades federativas tradicionalmente gobernadas por el partido hegemónico: PRI, tales son los casos de Baja California y

¹¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José, Woldenberg, La mecánica del cambio político, elecciones, partidos y reformas, 2007. p. 120.

* Los gobiernos de Margaret Thatcher, en Gran Bretaña, y de Ronald Reagan, en Estados Unidos, se convirtieron en los nuevos paradigmas en los cuales buscaron las recetas para transformar al Estado con un perfil neoliberal. Desde aquel entonces, los gobiernos mexicanos emprendieron un complejo mecanismo de reformas estructurales en el aparato estatal, que cambiaron el modelo económico y de desarrollo, que en el marco del proceso de Reforma del Estado se realizaron un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas.

Chihuahua, que a partir de entonces el mapa electoral se fue tiñendo de pluralidad política.

La expedición del Código Federal Electoral aprobado en 1986, de igual forma que la ley anterior conserva a los demás órganos: comisiones locales electorales (32); comités distritales electorales (300) y, las mesas directivas de casilla. Por lo que se refiere a su composición del órgano colegiado central, resalta aquí el método de inclusión de los integrantes de los partidos políticos que sería según su fuerza electoral. Lo anterior, trajo consecuentemente una sobre representación del órgano electoral colegiado; así, para 1988 este criterio de representación proporcional para los partidos políticos, trajo un total de 31 miembros con voz y voto,¹² el PRI tenía 16 representantes, con lo cual se hacía de más votos que todos los partidos juntos, la oposición contaba con 12 votos.

Se aprecia que la manera administrativa y operativa de los procesos electorales federales se deposita en un órgano administrativo colegiado, que ponía en evidencia no sólo la difícil toma de decisiones en el ámbito político, sino que también en la operatividad de las funciones que recaían en distintos órganos dentro de la estructura gubernamental, separados de la figura de los órganos de dirección, dificultando las tareas de la gestión de los procesos electorales.

En suma, durante este periodo que va de 1946 a 1986, la centralización administrativa de la organización de las elecciones por el gobierno federal, puso a la función electoral como una actividad exclusiva del aparato gubernamental, respondiendo plenamente al modelo político

¹² Jorge Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales 1978-1996" en: Diálogo y Debate, publicación trimestral abril, junio de 1997.

del Estado mexicano prevaleciente en la época postrevolucionaria, a un Estado de bienestar que crecía, al mismo tiempo que detenía la disidencia fuera del control estatal, permitía una participación limitada en los terrenos y formas que el grupo en el poder le asignaba; por ello, la normatividad electoral y las reformas hechas en este lapso, establecían una estructura organizacional colegiada, teniendo una autoridad vinculada al gobierno y a su partido.

La institucionalidad de la función electoral: 1989/90-1996

La segunda etapa del proceso de reformas electorales comienza tras la crisis de legitimidad de las elecciones de 1988 y, se identifica por la construcción de un nuevo diseño institucional creado por las reformas electorales pactadas y consensadas en la década de los años noventa. Las cuales van trazando la pérdida paulatina de la injerencia del gobierno federal en la organización de las elecciones, a través de la creación de un órgano electoral que se establece primero, como órgano descentralizado del gobierno federal dependiente de la Secretaría de Gobernación, producto de la reforma electoral de 1989/90, y que se va transformando hasta llegar con la reforma de 1996 a establecerse como un organismo público autónomo independiente, situándose en el plano democrático bajo las líneas de una institucionalidad en fase de maduración y consolidación.

Particularmente se observa que el diseño de un nuevo modelo de órgano electoral que inicia con la fundación del Instituto Electoral Federal en 1990 como órgano descentralizado, tiene su fundamento en el ambiente post electoral de las elecciones de 1988, ante el dudoso triunfo del candidato presidencial priísta, la sospechosa “caída del sistema” que

provocaron una crisis de credibilidad y confianza del órgano electoral, ante el supuesto “fraude electoral”; el reclamo de inconformidad ante la falta de objetividad, transparencia e imparcialidad del proceso electoral. En este contexto, se ubica el marco conceptual de la *governance* -traducida como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia o buen gobierno-; que cuando se libera de su ambiente de crisis, funciona de manera positiva y con visión de largo plazo, porque la cuestión sustantiva es qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad, en lugar del desorden, caos, atraso, costo y daño.¹³

Por ello, la *governance* vuelve a poner al centro del análisis al gobierno, ya que éste sigue ocupando todavía el lugar central e irremplazable de dirección y de coordinación, pero con la cooperación de los demás actores, de tal manera que son las reformas constitucionales en materia electoral, el medio para darle cauce a una función estatal, edificando, restaurando, renovando de inmediato las instituciones políticas.

En 1989 las modificaciones constitucionales, establecieron que la organización de las elecciones federales es una función estatal, ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, se agregan los principios rectores de esta función estatal: la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Este texto, eliminaba lo expuesto en la legislación anterior, donde establecía que “el gobierno, los partidos y los ciudadanos son corresponsables de dicha función en el cumplimiento del más alto interés público.”

¹³ José Juan Sánchez González, Op. cit. p.p. 301 y 302.

Así el texto constitucional, modificó el artículo 41 sobre la autoridad electoral:

[...] La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según los disponga la Ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función electoral.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integraran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes legislativo y ejecutivo, y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formaran las mesas directivas de casillas [...]

Gran parte de los especialistas coinciden en que la creación del Instituto Federal Electoral, fue uno de los logros trascendentales de la dicha reforma, teniendo el propósito, lograr la objetividad e imparcialidad en las elecciones, propiciar condiciones indispensable para la libre com-

petencia por el poder político. El precepto constitucional modificado ordenó que la función electoral se realizara a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La instauración de un organismo público fuera de la estructura gubernamental del Ejecutivo para manejar la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, representó una innovación significativa respecto a la organización administrativa centralizada con la que se atendía la función electoral a través de la Comisión Federal Electoral.

Definido como organismo público, se observa que el diseño institucional se enmarca en una estructura administrativa descentralizada, entendida como el producto de la organización de algunas actividades del Poder Ejecutivo, que en este caso sería descentralizar la función estatal de organizar las elecciones, a través de un organismo especial donde se le confiere independencia administrativa, financiera y jurídica, pero con una variación del grado de dependencia, evidenciando aun el control del Poder Ejecutivo, entre el Poder Legislativo y los partidos políticos, predominando en la toma de decisiones.

Las nuevas bases constitucionales aprobadas el 4 de abril de 1990, dieron como resultado el 15 de agosto de 1990, la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual le atribuye al Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales.

Destaca que el Instituto Federal Electoral, dispondría para el desempeño de sus actividades con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral, el cual responde a la necesidad de

garantizar plenamente la objetividad e imparcialidad en la organización y desarrollo de las elecciones; formando un auténtico servicio civil de carrera para lograr la profesionalización de los funcionarios responsabilizados de la prestación de este servicio público, a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño.¹⁴

Estructura orgánica

El órgano máximo se establece como Consejo General que equivalía a la Comisión Federal Electoral, constituyendo en el órgano colegiado superior de dirección del Instituto Federal Electoral, siendo el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Su integración se mantuvo bajo la forma colegiada por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales.¹⁵

El Consejo General del Instituto Federal Electoral al principio incluía una nueva figura denominada consejero magistrado, que debían satisfacer como mínimo los requisitos establecidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la elección de los consejeros magistrados sería por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas hechas por el Ejecutivo Federal; en caso de que no se lograra la mayoría en la primera votación, los consejeros magistrados se determinarían por

¹⁴ Arturo, Núñez Jiménez, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Op. cit. p.136.

¹⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Op. cit, artículos 73 y 74.

sorteo entre las candidaturas propuestas, teniendo una duración en su cargo ocho años.

Según el argumento oficial la introducción de los consejeros magistrados resolvería el problema relativo a la forma de garantizar mayor objetividad e imparcialidad posible en la toma de decisiones en materia electoral, considerando que dichos requisitos y la modalidad adoptada de designación, harían de éstos consejeros el factor de equilibrio entre los consejeros designados directamente por cada uno de los poderes públicos y los representantes partidistas a la hora de decidir. El periodo que se establece en su cargo buscaba su permanencia para contribuir a que su desempeño fuera de manera profesional sin sujetarse a presiones políticas sexenales.¹⁶

Los consejeros del Poder Legislativo, serían dos diputados y dos senadores, habiendo dos suplentes por cada propietario. En cada Cámara, la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría. Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarían conforme a la votación anterior: un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre 1.5 a 10% de la votación nacional emitida; un representante adicional si hubiese obtenido entre 10 y 20%; otro representante si hubiese obtenido entre 20 y 30%; y podrá tener un cuarto representante si hubiese obtenido más del 30%.¹⁷

¹⁶ Arturo Núñez Jiménez, Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, en: *Diálogo sobre Reforma Electoral*, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Faccimil, 1989.

¹⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Op. cit. Artículo 74, p.75.

Cuadro 1

Consejo General del IFE 1990
o Un Consejero Presidente: Secretario de Gobernación o Director General (sin voto) o Secretario (sin voto) o Cuatro Consejeros del Poder Legislativo (con voz y voto) o Seis consejeros magistrados o Representantes de los partidos. Con la fórmula proporcional para, el Consejo General en 1991 se integró por los representantes de partidos políticos con curul en el Congreso, 4 PRI, 2 PAN, 1 PRD, PPS, PFCRN, PARM; representantes de partidos políticos con registro: 1 PDM, PRT, PT, PEM. ¹⁸

El Instituto estaría conformado bajo un criterio de unidad de mando y de responsabilidad, con una estructura orgánica que de manera articulada operaría en todo el territorio del país, a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa: un consejo local, una junta local ejecutiva y la comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores y, 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal: teniendo un consejo distrital, una junta distrital ejecutiva y la comisión distrital de vigilancia del Registro Federal de Electores. Asimismo, oficinas municipales en lugares donde se determine su ubicación y mesas directivas de casillas, una en cada sección electoral. Los órganos centrales serían el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General, además se ubica a este nivel la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.¹⁹

Bajo este nuevo orden organizacional, la integración de las tareas técnicas se entrelazan con los órganos colegiados de dirección en el seno del organismo público descentralizado, a diferencia de la anterior estructura organizacional que existían en la Comisión Federal, en las

¹⁸ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar, José, Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Op. cit. p. 253.

¹⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Op. cit. Artículo 72, p.73.

comisiones locales y en los comités distritales que decidían pero que no estaban debidamente vinculados con las unidades que ejecutaban las decisiones. Por lo que se crearon los órganos ejecutivos y técnicos, asignándoles el desarrollo de tareas, que antes se realizaban en forma dispersa por unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación, la secretaría técnica de la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores, la Comisión de Radiodifusión y otros órganos más.

Cuadro 2

Estructura Orgánica del Instituto Federal Electoral			
Nivel	De Dirección	Ejecutivos y Técnicos	De vigilancia
Nacional	<p>Consejo General:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) - 4 consejeros del poder Legislativo - 6 Consejeros magistrados - Representantes partidistas, arazón de uno por cada 10% de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de 4. 	<p>Junta General Ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director General • Secretario General • Directores Ejecutivos de: <ul style="list-style-type: none"> -Organización electoral -Prerrogativas y Partidos Políticos -Servicio Profesional Electoral -Capacitación Electoral y Educación Cívica - Administración. 	<p>Comisión Nacional de Vigilancia del registro Federal de Electores</p> <ul style="list-style-type: none"> -Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores -Representantes a razón de uno por cada partido político -Representante del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, SEGOB, México 1990.

La reforma constitucional electoral de 1989/90 inauguró una nueva fase en el largo y gradual proceso de rediseño de la organización electoral, las reglas que contemplaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales eran un arreglo transitorio, siendo el punto de partida de un proceso de reformas subsecuentes. Como lo apunta el significado de la *governance*, que se trata de un proceso permanente

de ajustes entre sus intereses diversos o en conflicto de los actores involucrados y que tienen que tener el impulso de acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales (normas, procedimientos) y, los organismos encargados de asegurar su observancia, así como las instituciones informales (costumbres y tradiciones) que las personas y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad.²⁰

Al respecto North señala que generalmente las instituciones cambian de un modo incremental y no de modo discontinuo; y que los cambios incrementales continuos se encuentra en los contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores; entonces, el cambio institucional es un proceso complicado que precisamente consiste en la realización de ajustes a los conjuntos de reglas y mecanismos de sanción, donde los agentes del cambio son los individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias, respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional.²¹

En estas líneas teóricas se realizan las subsecuentes reformas electorales, que presentan nuevos arreglos y pactos, hasta constituir un organismo público con autonomía e independencia propiamente.

1994: Ciudadanización del órgano electoral

Uno de los ajustes se presentó con la reforma electoral aprobada en 1994 tocó un punto central en la organización de los procesos elector-

²⁰ Definición de la OCDE de la governance, citado en José Juan Sánchez González, Op. cit. p. 311.

²¹ Douglass C. North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1993. p.p. 17-118.

ales al modificar la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, estableciendo una nueva figura de los consejeros ciudadanos, en sustitución de los consejeros magistrados, debiendo ser personas reconocidas públicamente con diferentes trayectorias y profesiones, dejando atrás el perfil de abogados o juristas. Los consejeros ciudadanos serían electos a propuesta de las fracciones parlamentarias (cada grupo podría presentar hasta cuatro candidatos) quienes serían designados por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

Con esta medida se suprime la facultad del Presidente de la República de proponer a dichos consejeros, la intervención presidencial en la designación de los consejeros quedaba fuera, pasando al Congreso de la Unión que lo faculta para nombrar a los nuevos consejeros ciudadanos. El nombramiento por consenso de los seis consejeros ciudadanos marcó la denominada ciudadanización de los órganos electorales colegiados, ya que el argumento principal era que representaba al ciudadano apartista, con el fin de darle al árbitro electoral la confiabilidad y certidumbre a las contiendas electorales. Se dejó atrás la figura de los consejeros magistrados, donde uno de los requisitos era título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de cinco años.

La ciudadanización del órgano electoral, pretendía la revaloración del ciudadano en la participación de la toma de decisiones; partiendo de la idea de que los ciudadanos -como miembros del órgano colegiado- le darían neutralidad a las acciones electorales, además de carecer de intereses políticos, lo que no era más que una quimera de imparcialidad. Sin embargo, este cambio, resalta al menos desde la reforma electoral de 1946, de que el proceso electoral era una obligación compartida entre el gobierno, los partidos y los ciudadanos. De esta manera, las reformas electorales fortalecieron la presencia civil en los órganos electorales a

costa de los partidos políticos, que se quedaron con un representante con voz pero sin voto en las tres instancias de los órganos colectivos electorales.²²

El punto medular es que en este proceso de transformación del órgano electoral, se pretendió dar reconocimiento al individuo como ciudadano, quien da vigencia al proceso de ciudadanización, ya que el Estado hipotéticamente le devuelve los derechos que le expropio por diversos motivos de interés público. Sin embargo, se observa que con esta reforma no se le da dicho reconocimiento como tal, sino que se trata de una nueva figura que le inyecta vitalidad al órgano electoral esencialmente para darle el criterio de confiabilidad que se necesitaba en esos momentos. Desde este punto de vista, los consejeros ciudadanos no representaban realmente a la ciudadanía sino que fueron personajes de gran trayectoria profesional y, con ciertas preferencias partidistas, dejando su designación a los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Además de los consejeros, se incluía como Presidente del Consejo al secretario de Gobernación, y a cuatro integrantes del Poder Legislativo. En esta nueva composición, sumaban 11 votos de 21 miembros del Consejo; ya que las reformas le quitan ese derecho a los representantes de los partidos políticos que eran nueve. De la misma forma, el Secretario del Consejo (secretario general del IFE) y el Director General concurrían a las sesiones del Consejo con derecho a voz pero sin voto.

La composición de los consejos estatales y distritales fue homogenizada con respecto al Consejo General. Donde se observó que la composición del voto fue significativa, ya que el peso relativo de los consejeros ciuda-

²² Luis, Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado. México, 1920-1994*, 1994, p, 288.

danos sería mayor, puesto que con la exclusión del voto de los partidos, ahora solamente el vocal ejecutivo y los seis consejeros ciudadanos tendrían derecho a votar; los consejeros ciudadanos contarían con seis de siete votos, ya que el otro le correspondería al funcionario del servicio profesional electoral.

Otro de los puntos, fue la modificación que tuvo el texto constitucional sobre la adición del término de independencia, como uno de sus principios rectores de la autonomía del órgano electoral, que según el argumento era darle un reforzamiento al carácter autónomo del órgano descentralizado; sin embargo, en lo fáctico aún este órgano dependía del gobierno central con la presencia del Secretario de Gobernación y su influencia en la toma de decisiones.

1996: Autonomía del órgano electoral

Después de un largo periodo de negociaciones el 25 de julio de 1996 se suscribieron los acuerdos para la reforma política, donde se plasma una iniciativa que contenía las propuestas de modificaciones constitucionales para la reforma electoral.²³ La propuesta de reformas constitucionales electorales, destaca un punto fundamental que se venía manifestando de manera recurrente por la oposición: la desconfianza en el árbitro electoral y la demanda de la plena autonomía de la autoridad electoral, traducido como la no intervención del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones.

En tal sentido, el acuerdo fundamental entre los actores políticos se

²³ Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, Suscripción de Acuerdos de la Reforma Política, documento oficial, facsímil, julio de 1996.

centró en el diseño institucional, el cual se encaminó a determinar que el órgano electoral debe contar con el mayor equilibrio entre las fuerzas políticas, teniendo mediante una nueva figura no partidista: a los consejeros electorales (antes ciudadanos), la representación de la solución a la disputa electoral que aún prevalecía, el de lograr la neutralidad e imparcialidad en la toma de decisiones en el órgano electoral, de tal suerte que sus expresiones y posiciones distintas fueran la base para la construcción de los acuerdos en la materia.

Estas modalidades responden a la crisis de credibilidad de la sociedad en las instituciones. Así, el IFE experimenta un cambio notable en la composición de la máxima autoridad electoral, deja de tener representación el Poder Ejecutivo Federal en el Consejo General, a través del secretario de Gobernación que venía fungiendo como presidente de dicho órgano. Ahora el Consejo General estaría integrado por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

El Secretario Ejecutivo sería nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Este sustituye y fusiona los anteriores cargos de Director General y Secretario General. Cada partido político nacional designaría un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto. Los partidos políticos podrían sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero Presidente. Anteriormente eran 11 consejeros con derecho a voz y voto, con esta reforma se reduce el número a nueve consejeros: el Consejero Presidente y ocho consejeros electorales teniendo los mismos derechos.

El texto constitucional modificado del artículo 41 constitucional, señala que:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley.²⁴

En resumen, el impacto de las reformas hechas en 1996 tuvieron singular importancia en el sentido de que se adquiere la autonomía del órgano electoral como organismo público; se elimina toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, donde el Secretario de Gobernación abandona la Presidencia del Consejo General del IFE; de igual forma se suprime la figura de la Dirección General, se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Electorales; se asignan nuevas atribuciones tanto a la estructura colegial como organizacional.

El Instituto Federal Electoral, con una estructura orgánica que cubre todo el territorio nacional, se ubica como uno de los organismos públicos constitucionales autónomos de gran trascendencia y significado para la democracia en México. Comparado con el diseño y operación de su antecesor, la Comisión Federal Electoral (1951-1990), el Instituto Federal Electoral presenta una gran estructura orgánica y funcional con líneas jerárquicas definidas: directivos 333 consejos; de ejecución 333 juntas y de vigilancia 333 comisiones; y cuya disposición temporal, se

²⁴ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar y José, Woldenberg, La reforma electoral de 1996... 2000. p. 34.

encuentran los 32 consejos delegacionales y 300 consejos distritales y el día de la jornada se suman las mesas directivas de casilla.

Fortalecimiento del árbitro electoral: la nueva reforma electoral de 2007

En este nuevo esquema institucional de la función electoral, como organismo público autónomo el IFE lleva a cabo los comicios de 1997, 2000, 2003 y 2006. No obstante durante estas elecciones, fueron mostrándose vacíos legales, relativos a: la fiscalización del financiamiento y gastos de los partidos; precampañas; acceso a los medios de comunicación; que se fueron convirtiendo en elementos de controversia legal entre la autoridad electoral frente a los partidos y sus candidatos presidenciales. Particularmente las elecciones presidenciales de 2006 marcaron un hito en la vida política por ser las primeras que, tras la entrada de nuestro país en la era de la alternancia, pusieron en juego la renovación de la Presidencia de la República. Fueron los primeros comicios presidenciales de la era post-régimen presidencialista que se caracterizaron por una competencia cerrada entre dos contendientes que se perfilaban como preferidos entre la ciudadanía: Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa.

Reformas constitucionales en materia electoral de 2007

Las reformas electorales de 2007, producto de las cuestionadas y controvertidas elecciones presidenciales de 2006, le dieron al IFE trascendentes reglas que ponen de manifiesto que el cambio institucional que se viene impulsando de tiempo atrás, adquiere una nueva dirección por ir acompañado de contextos novedosos propios del avance tecnológico,

mediático e informativo; así como, atiende valores de transparencia, rendición de cuentas, ética, calidad y equidad, tanto en la competencia electoral como en la persecución de la eficiencia de la función electoral. El punto es que estas nuevas interacciones que se sitúan en las limitaciones informales y formales, van conformando otros escenarios que en ocasiones rebasan a las nuevas pautas normativas preestablecidas para regular el accionar de los actores y agentes involucrados.

El IFE constituido como autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para sí mismo y para los partidos políticos, representa una característica distintiva de la reforma electoral de 2007 que produce un nuevo modelo de comunicación política; aunado al de la prohibición expresa a los partidos políticos de contratar tiempos en radio y tv, así como a las personas físicas o morales para que, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Estos preceptos han implicado una modificación radical, y no un mero cambio gradual al estado de cosas prevalecientes. Se trata, de una política de Estado que tiene impactos redistributivos en el principal recurso para influir en las preferencias electorales: el tiempo en los medios de comunicación electrónicos.

Este nuevo modelo de comunicación política convirtió al Instituto Federal Electoral no sólo en administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión sino materialmente, en un órgano resolutor-sancionador de las prácticas violatorias en esta materia; que en su ejercicio de estas nuevas disposiciones ha ocasionado que siga abierto el debate sobre la implementación de éste diseño de comunicación.

Conclusión

En el campo conceptual de la *governance* se observa que las instituciones representan un factor importante para el ejercicio de los asuntos de una nación, así como el proceso de ejercicio de la autoridad de esa institución que tiene para su desarrollo, así como la capacidad administrativa y de gobierno para diseñar e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.²⁵ En este sentido, el Instituto Federal Electoral como organismo público dotado de autonomía que le personifica y lo reviste jurídicamente cuenta con tres elementos esenciales, que Iliana Moreno Ramírez anota y que se describen a continuación.²⁶

1. El primero es la ley orgánica o normas propias o bien, un estatuto orgánico que garantice su autonomía política, financiera, técnica y de gestión; que en el caso del IFE es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Donde se establece las siguientes autonomías: la autonomía política que permite contar con personalidad jurídica propia, ya que permite al órgano actuar por su propio derecho que lo rige, sin la representación de otro órgano; la autonomía financiera, gozar de patrimonio propio le permite al ente aprovechar sus recursos materiales y financieros en la forma que le parezca conveniente para desarrollar sus funciones: la autonomía técnica, que se refiere a que el órgano autónomo no se sujeta a los lineamientos de la administración centralizada de las ramas clásicas del poder público; y, la autonomía de gestión, que significa que la entidad puede actuar libremente, sin la intervención directa y continua de un ser superior jerárquico, el cual sólo determinará lineamientos a grandes rasgos; toma sus propias decisiones internas.

²⁵ Definición del Banco de México, citado por José Juan Sanchez González, Op . cit. p.p.311 y 312.

²⁶ Iliana Moreno Ramírez, Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, 2005, p. 41.

Si bien los órganos descentralizados también gozan de autonomía, lo que los distingue a los órganos autónomos es precisamente su independencia de la esfera ejecutiva, ya que no se disgrega del mismo, sino que es un ente creado, donde ninguno de los tres poderes interviene como autoridad directa para fijar directrices, lineamientos y políticas.

2. El segundo elemento que menciona Moreno Ramírez se refiere al régimen de funcionarios, un sistema de nombramientos y de remoción de los miembros del órgano de gobierno del ente autónomo. En el IFE el sistema de nombramiento ha variado en el transcurso del tiempo en que surgió este instituto como se ha descrito con anterioridad; por lo que se subraya que las modalidades de las designaciones es lo que distingue a estos órganos públicos autónomos. Una forma es que una sola rama de gobierno es la que designa a los miembros del órgano de gobierno, que inicialmente estuvo a cargo del Poder Ejecutivo el nombramiento de los miembros de Consejo General, después los nombramientos de los consejeros recayó en el seno del Poder legislativo y, donde el mecanismo de designación también ha variado; aunque el objetivo es hacerlo por consenso entre las fracciones parlamentarias. Otra forma, sería una designación conjunta, aquí los funcionarios deben contar tanto con la aprobación de la rama ejecutiva como con el visto bueno del Legislativo, ya sea a través de una terna o por otro tipo de dispositivos.

Ambas modalidades definen la duración de los funcionarios en el cargo, la reelección de los integrantes del órgano colegiado, se destaca como vital importancia la sustitución escalonada de sus miembros, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el órgano pierda su legitimación, sin mencionar el cambio repentino de criterio que el ente podría sustentar. Sobre el particular, cabe mencionar que en las reformas de 2007, los nombramientos se establecieron de forma escalonada de la siguiente manera:

- a) Elegir a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, pudiendo ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución.
- b) Elegir dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.
- c) Elegir de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, se elegirían a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.²⁷

Asimismo, la remuneración debe ser acorde con las responsabilidades que éste tiene encomendadas y cumplir con un perfil adecuado, deben ser personas expertas en el ámbito de las competencias del órgano autónomo.

3.- El tercer elemento, es el sistema de responsabilidades, transparencia y rendición de cuentas. Aquí, el órgano autónomo debe sujetarse a un sistema de controles, para garantizar el principio de división de poderes, de pesos y contrapesos; además de abonar a las relaciones de coordinación entre los órganos previstos en la constitución. Uno de los controles son las responsabilidades presupuestarias, donde la cuenta debe ser revisada por la Auditoría Superior de la Federación. En su ordenamiento jurídico interno, también debe preverse el sistema de responsabilidades administrativas, con el fin de que el sujeto obligado

²⁷ Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

rinda cuentas no sólo a las cuestiones financieras, sino también por el ejercicio de la función.

Al respecto en las recientes reformas electorales, se incorporan dos entes encaminados a la transparencia y rendición de cuentas: uno es la Contraloría General encargada de la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del IFE (no de los partidos políticos), cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de las instituciones públicas de educación superior. Durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantiene la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. La otra es La Unidad de fiscalización que es un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente; se encarga de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.²⁸

De lo anterior, se puede desprender que un órgano autónomo requiere de capacidad de decisión para cumplir su mandato constitucional; legitimidad para brindar confianza y credibilidad; capacidad de maniobra y actuación política en pro de la democracia y gobernabilidad del país. (o de la razón de Estado por la que fue creado). Por lo anterior, gozar tanto de autonomía política y administrativa se vuelve indispensable para desarrollar sus fines.

²⁸ Minuta. Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores, LXI legislatura. 12 de septiembre de 2007.

Como corolario, se tiene que los órganos públicos autónomos forman parte del Estado y en consecuencia de la administración pública, ya que ésta se establece como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado; de tal suerte y, en apego a la doctrina de la división de poderes, si bien no dependen de alguno de éstos, los organismos constitucionalmente autónomos públicos son producto de los mismos; su esencia emana de la norma máxima constitucional que le encomienda una tarea de gran envergadura, teniendo la necesidad de gozar de autonomía para su funcionalidad y cumplir su misión. En este escenario, el estudio y desarrollo de la administración pública se expande hacia estos órganos más que limitarse, se renueva por ser la que ejecuta y se mueve sobre estas bases normativas a través de las organizaciones, se ubica como el parámetro importante de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son; además, de que sigue permanente en los impactos y consecuencias que traen esos cambios.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. “Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI”. En *Iace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51, 2001.

Alcocer, Jorge. “El ciclo de las reformas electorales 1978-1996” en: *Diálogo y Debate*. México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C. México, publicación trimestral abril.junio de 1997.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.) **La Nueva Administración Pública**. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A., 1997.

Becerra Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, **La reforma electoral de 1996, una descripción general**, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, **La mecánica del cambio político en México**. México. Ediciones Cal y Arena, 2000.

Cabrero Mendoza, Enrique, Del Administrador al Gerente Público, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 2007.

Chuayffet, Emilio, Secretario de Gobernación, Suscripción de Acuerdos de la Reforma Política, documento oficial, facsímil. México, 25 de julio de 1996.

Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique. Coordinadores, México, hoy. México. Editorial Siglo XXI, 1983.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1985.

Medina Peña, Luis, La transición mexicana. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Textos para el Cambio No. 5. 1994.

_____, **Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1994, México. Fondo de Cultura Económica, 1994.**

Moreno Ramírez, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. Breviarios Jurídicos, México, Editorial Porrúa, 2005

North Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Núñez Jiménez, Arturo. El nuevo Sistema Electoral Mexicano. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

_____, Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, en: **Diálogo sobre Reforma Electoral**, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Faccimil, México, 13 de noviembre de 1989.

Herrera, León Francisco. Senador de la República, Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 22 de marzo de 2007.

Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Gobernance. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 2002.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY DE MIGRACIÓN Y SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Y DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley de Migración.

LEY DE MIGRACION

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES PRELIMINARES

CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas

de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.

Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen orga-

nizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.

Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales.

Equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros.

Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos familiares, laborales o de negocios en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aún cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país.

Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Autoridad migratoria, al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria;

II. Acuerdo de readmisión: al acto por el cual la Secretaría determina autorizar la internación al país de un extranjero deportado con anterioridad;

III. Asilado político: a quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

IV. Apátrida: toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá

igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

V. Centro de Evaluación: al Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración;

VI. Condición de estancia: a la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional.

VII. Constitución: a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Cuota: al número máximo de extranjeros para ingresar a trabajar al país ya sea en general por actividad económica o por zona de residencia.

IX. Defensor de derechos humanos: a toda persona u organización de la sociedad civil que individual o colectivamente promueva o procure la protección o realización de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías individuales en los planos nacional o internacional.

X. Estación Migratoria: a la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria;

XI. Extranjero: a la persona que no padece la calidad de mexicano, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución;

XII. Filtro de revisión migratoria: al espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos;

XIII. Instituto: al Instituto Nacional de Migración;

XIV. Ley: a la presente Ley;

XV. Lugar destinado al tránsito internacional de personas: al espacio físico fijado por la Secretaría para el paso de personas de un país a otro;

XVI. Mexicano: a la persona que posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución;

XVII. Migrante: al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.

XVIII. Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal;

XIX. Oficina consular: a las representaciones del Estado mexicano ante el gobierno de otro país en las que se realizan de carácter per-

manente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localizan en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento;

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

XXI. Protección complementaria: a la protección que la Secretaría otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

XXII. Refugiado: a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente;

XXIII. Reglamento: al Reglamento de la presente Ley;

XXIV. Retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual;

XXV. Remuneración: a las percepciones que reciban las personas en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos por la prestación de un servicio personal subordinado o por la prestación de un servicio profesional independiente;

XXVI. Secretaría: a la Secretaría de Gobernación;

XXVII. Situación migratoria: a la hipótesis en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas;

XXVIII. Tarjeta de residencia: al documento que expide el Instituto con el que los extranjeros acreditan su situación migratoria regular de residencia temporal o permanente;

XXIX. Trámite migratorio: Cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria, para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio de carácter migratorio a fin de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquélla documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del Instituto, y

XXX. Visa: a la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u

otro documento. La visa también se puede otorgar a través de medios y registros electrónicos pudiéndose denominar visa electrónica o virtual. La visa autoriza al extranjero para presentarse a un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia, siempre que se reúnan los demás requisitos para el ingreso.

Artículo 4. La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.

Artículo 5. Quedan exceptuados de la inspección migratoria los representantes y funcionarios de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales que se internen al país en comisión oficial, sus familiares y los miembros del personal de servicio, así como las personas que, conforme a los tratados y convenios de los cuales sea parte el Estado Mexicano, a las leyes y a las prácticas internacionales reconocidas por el Estado Mexicano, gocen de inmunidades respecto de la jurisdicción territorial, atendiendo siempre a la reciprocidad internacional.

Los extranjeros que concluyan su encargo oficial en los Estados Unidos Mexicanos y deseen permanecer en el país, así como aquéllos que gocen de inmunidad y renuncien a ella con el fin de realizar actividades lucrativas, deberán cumplir con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TÍTULO SEGUNDO DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIGRANTES

CAPÍTULO ÚNICO DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 6. El Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.

Artículo 7. La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley.

Artículo 8. Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independiente-

mente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

Artículo 9. Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.

Artículo 10. El Estado mexicano garantizará a los migrantes que pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular, así como a aquéllos que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

Artículo 12. Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

Artículo 13. Los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de:

- I. Sus derechos y obligaciones, conforme a la legislación vigente;
- II. Los requisitos establecidos por la legislación aplicable para su admisión, permanencia y salida, y
- III. La posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, del otorgamiento de protección complementaria o de la concesión de asilo político y la determinación de apátrida, así como los procedimientos respectivos para obtener dichas condiciones.

La Secretaría adoptará las medidas que considere apropiadas para dar a conocer la información mencionada, de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 14. Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de

oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.

Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.

En caso de dictarse sentencia condenatoria a un migrante, independientemente de su condición migratoria, las autoridades judiciales estarán obligadas a informarle de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo.

Artículo 15. El Estado mexicano promoverá el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural.

Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

III. Proporcionar la información y datos personales que les sean

solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.

TÍTULO TERCERO DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA MIGRATORIA

CAPÍTULO I DE LA AUTORIDADES MIGRATORIAS

Artículo 18. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil;

II. Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia, siempre que de ellas se desprenda para su titular la posibilidad de realizar actividades a cambio de una remuneración; así como determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquellas que reciben trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedida en esas regiones, en los términos de la presente Ley. En todos estos supuestos la Secretaría deberá obtener previamente la opinión favorable de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tomará en cuenta la opinión de las demás autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento;

III. Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento;

IV. Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros, en términos de la presente Ley y su Reglamento;

V. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros;

VI. Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en términos de esta Ley y su Reglamento;

VII. Dictar los Acuerdos de readmisión, en los supuestos previstos en esta Ley, y

VIII. Las demás que le señale la Ley General de Población, esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 19. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- I. Instrumentar la política en materia migratoria;
- II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;
- III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;
- IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento;
- V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento;
- VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a

las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos;

VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

X. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones legales;

II. Promover conjuntamente con la Secretaría la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros;

III. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;

IV. En los casos previstos en esta Ley, tramitar y resolver la expedición de visas, y

V. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

CAPÍTULO II DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DEL INSTITUTO

Artículo 22. La actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la presente Ley.

Artículo 23. En términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, en los términos del Reglamento.

La certificación es requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción.

Para efectos de la certificación, el Instituto, contará con un Centro de Evaluación acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 24. El Centro de Evaluación tendrá las siguientes atribuciones:

I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

II. Comunicar a las unidades administrativas competentes los resultados de las evaluaciones que practique, para los efectos del ingreso, promoción o permanencia de los servidores públicos del Instituto, según corresponda;

III. Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del Instituto que acredite las evaluaciones correspondientes;

IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;

V. Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado e implementar las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de la información contenida en dichas bases;

VI. Recomendar la capacitación y la implementación de las medidas que se deriven de los resultados de las evaluaciones practicadas, y

VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 25. Los servidores públicos del Instituto para su ingreso y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos, así como contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.

Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.

CAPÍTULO III DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN MATERIA MIGRATORIA

Artículo 26. Corresponde a la Secretaría de Turismo:

I. Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país;

II. Participar en las acciones interinstitucionales en materia migratoria, que coadyuven en la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en destinos nacionales, para el desarrollo y beneficio del país, y

III. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 27. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Promover en coordinación con las autoridades sanitarias de los diferentes niveles de gobierno que, la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Establecer requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres, mediante visitas de inspección conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

IV. Diseñar y difundir campañas en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, para la prevención y control de enfermedades, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, y

V. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 28. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos;

II. Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;

III. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales respecto de los delitos de los que son víctimas los migrantes;

IV. Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes;

V. Conocer respecto de los delitos previstos en los artículos 159 y 161 de esta Ley, y

VI. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal:

I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección;

II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria, conforme a lo previsto en el artículo 112 de esta Ley;

III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;

II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;

III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TÍTULO CUARTO
DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y LA ESTANCIA
DE EXTRANJEROS EN TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO I
DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 31. Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.

Las dependencias que se mencionan están obligadas a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios correspondientes a sus respectivas competencias.

Artículo 32. La Secretaría, podrá cerrar temporalmente los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por causas de interés público.

Artículo 33. Los concesionarios o permisionarios que operen o administren lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, estarán obligados a poner a disposición del Instituto las instalaciones necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones, así como cumplir con los lineamientos que al efecto se emitan.

Las características que deberán tener las instalaciones del Instituto en

los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, se especificarán en el Reglamento.

Artículo 34. Los mexicanos y extranjeros sólo pueden entrar y salir del territorio nacional por los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire.

La internación regular al país se efectuará en el momento en que la persona pasa por los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, dentro de los horarios establecidos para tal efecto y con intervención de las autoridades migratorias.

Artículo 35. Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

Artículo 36. Los mexicanos no podrán ser privados del derecho a ingresar a territorio nacional. Para tal efecto, deben acreditar su nacionalidad además de cumplir con los demás requisitos que se establecen en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Los mexicanos comprobarán su nacionalidad, con alguno de los documentos siguientes:

- I. Pasaporte;
- II. Cédula de Identidad Ciudadana o Cédula de Identidad Personal

- o su equivalente;
- III. Copia certificada del Acta de Nacimiento;
- IV. Matrícula consular;
- V. Carta de Naturalización, o
- VI. Certificado de Nacionalidad Mexicana.

En su caso, podrá identificarse con credencial para votar con fotografía, expedida por la autoridad electoral nacional, o cualquier otro documento expedido por la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se podrá acreditar la nacionalidad mexicana mediante cualquier otro elemento objetivo de convicción que permita al Instituto determinar que se cumplen con los supuestos de acreditación de la nacionalidad mexicana.

En los casos en que el Instituto cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas.

De igual forma, al ingresar al país, los mexicanos estarán obligados a proporcionar la información y los datos personales que, en el ámbito de sus atribuciones, les sea solicitada por las autoridades competentes y tendrán derecho a ser informados sobre los requerimientos legales establecidos para su ingreso y salida del territorio nacional.

Artículo 37. Para internarse al país, los extranjeros deberán:

I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes:

- a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y
- b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o
- c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.

II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.

III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;
- b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;
- c) Titulares de un permiso de salida y regreso;
- d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;
- e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y
- f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

Artículo 38. La Secretaría, por causas de interés público y mientras subsistan las causas que la motiven podrá suspender o prohibir la admisión de extranjeros mediante la expedición de disposiciones administrativas de carácter general, que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 39. En los términos de esta Ley y su Reglamento, en el procedimiento de trámite y expedición de visas y autorización de condiciones de estancia intervendrán:

- I. Las oficinas establecidas por la Secretaría en territorio nacional, y
- II. Las oficinas consulares, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Artículo 40. Los extranjeros que pretendan ingresar al país deben presentar alguno de los siguientes tipos de visa, válidamente expedidas y vigentes:

- I. Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.
- II. Visa de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un

tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada y realizar actividades remuneradas.

III. Visa de visitante para realizar trámites de adopción, que autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y, en su caso, se inscriba en el Registro Civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización, sólo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito algún convenio en la materia.

IV. Visa de residencia temporal, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor a cuatro años.

V. Visa de residente temporal estudiante, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que se llevarán a cabo en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, y realizar actividades remuneradas conforme a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 52 de esta Ley.

VI. Visa de residencia permanente, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer de manera indefinida.

Los criterios para emitir visas serán establecidos en el Reglamento y los lineamientos serán determinados en conjunto por la Secretaría y la Secretaría de Relaciones Exteriores, privilegiando una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes.

Ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento.

La visa acredita requisitos para una condición de estancia y autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso al país en dicha condición de estancia, sin perjuicio de que posteriormente obtenga una tarjeta de residencia.

Artículo 41. Los extranjeros solicitarán la visa en las oficinas consulares. Estas autorizarán y expedirán las visas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En los casos del derecho a la preservación de la unidad familiar, por oferta de empleo o por razones humanitarias, la solicitud de visa se podrá realizar en las oficinas del Instituto. En estos supuestos, corresponde al Instituto la autorización y a las oficinas consulares de México en el exterior, la expedición de la visa conforme se instruya.

La oficina consular podrá solicitar al Instituto la reconsideración de la autorización si a su juicio el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Instituto resolverá en definitiva sin responsabilidad para la oficina consular.

Artículo 42. La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 37 de esta Ley.

Artículo 43. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 de este ordenamiento, las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

II. Cuando no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables;

III. Cuando se dude de la autenticidad de los documentos o de la veracidad de los elementos aportados;

IV. Estar sujeto a prohibiciones expresas de autoridad competente, o

V. Lo prevean otras disposiciones jurídicas.

Las autoridades migratorias, en el ámbito de sus atribuciones, contarán con los medios necesarios para verificar los supuestos anteriores y para este fin podrán solicitar al extranjero la información o datos que se requieran.

El hecho de que el extranjero haya incumplido con lo dispuesto en la fracción II de este artículo, no impedirá a la autoridad migratoria analizar de nueva cuenta su solicitud de visa, siempre que cumpla con lo dispuesto en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En los casos en que el extranjero haya sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales, el Instituto valorará su condición migratoria atendiendo los principios de la readaptación social, así como los relativos a la reunificación familiar.

Artículo 44. Las empresas de transporte internacional de pasajeros marítimo o aéreo, tienen la obligación de verificar que los extranjeros que transporten, cuenten con la documentación válida y vigente que se requiere para internarse al territorio nacional o al país de destino final.

Artículo 45. Los tripulantes extranjeros de empresas en tránsito internacional de transportes aéreos, terrestres o marítimos que lleguen al territorio nacional en servicio activo, sólo podrán permanecer en el país por el tiempo necesario para reiniciar el servicio en la próxima salida que tengan asignada.

Los gastos que origine la presentación, deportación o salida del país de tripulantes que no cumplan con esta disposición, serán cubiertos por la empresa de transporte para la cual laboran.

Artículo 46. Las empresas aéreas y marítimas, así como las aeronaves y los barcos de carácter privado que efectúen el transporte internacional de pasajeros deberán transmitir electrónicamente al Instituto la información relativa a los pasajeros, tripulación y medios de transporte que entren o salgan del país.

En el Reglamento se especificará la información que se solicitará, y los términos para su envío serán determinados en las disposiciones administrativas de carácter general que expida el Instituto.

Artículo 47. Para la salida de personas del territorio nacional, éstas deberán:

- I. Hacerlo por lugares destinados al tránsito internacional de personas;
- II. Identificarse mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente;
- III. Presentar al Instituto la información que se requiera con fines estadísticos;
- IV. En el caso de extranjeros, acreditar su situación migratoria regular en el país, o el permiso expedido por la autoridad migratoria en los términos del artículo 137 de esta Ley, y
- V. Sujetarse a lo que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

- I. Se le haya dictado por autoridad judicial, providencia precautoria o medida cautelar, siempre que tenga por objeto restringir la libertad de tránsito de la persona;
- II. Que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso;
- III. Que goce de libertad preparatoria o condicional, salvo con permiso de la autoridad competente;
- IV. Por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y
- V. Tratándose de niñas, niños y adolescentes sujetos a un procedimiento de restitución internacional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 49. La salida del país de niñas, niños y adolescentes o de personas bajo tutela jurídica en términos de la legislación civil, sean mexicanos o extranjeros, se sujetará además a las siguientes reglas:

- I. Deberán ir acompañados de alguna de las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela, y cumpliendo los requisitos de la legislación Civil.

II. En el caso de que vayan acompañados por un tercero mayor de edad o viajen solos, se deberá presentar el pasaporte y el documento en el que conste la autorización de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, ante fedatario público o por las autoridades que tengan facultades para ello.

Artículo 50. El Instituto verificará la situación migratoria de los polizones que se encuentren en transportes aéreos, marítimos o terrestres y determinará lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 51. La Secretaría estará facultada para emitir políticas y disposiciones administrativas de carácter general, que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de atender las necesidades migratorias del país, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional de Población.

CAPÍTULO II

DE LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

I. VISITANTE SIN PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento

ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.

II. VISITANTE CON PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero que cuente con una oferta de empleo, con una invitación por parte de alguna autoridad o institución académica, artística, deportiva o cultural por la cual perciba una remuneración en el país, o venga a desempeñar una actividad remunerada por temporada estacional en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con entidades extranjeras, para permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

III. VISITANTE REGIONAL. Autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país.

Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría establecerá la vigencia de las autorizaciones y los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.

IV. VISITANTE TRABAJADOR FRONTERIZO. Autoriza al extranjero que sea nacional de los países con los cuales los Estados Unidos Mexicanos comparten límites territoriales, para permanecer hasta por un año en las entidades federativas que determine la Secretaría. El visitante trabajador fronterizo contará con permiso para

trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con la oferta de empleo con que cuente y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee.

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.

Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;

b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.

También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia

de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.

VI. VISITANTE CON FINES DE ADOPCIÓN. Autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y en su caso, se inscriba en el registro civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización solo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos haya suscrito algún convenio en la materia.

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

a) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge, concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia;

b) Cónyuge;

c) Concubinario, concubina o figura equivalente, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación mexicana, y

d) Padre o madre del residente temporal.

Las personas a que se refieren los incisos anteriores serán autorizados para residir regularmente en territorio nacional bajo la condición de estancia de residente temporal, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes temporales podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

VIII. RESIDENTE TEMPORAL ESTUDIANTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por parte del extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la institución educativa correspondiente y deberá

renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial. La autorización para realizar actividades remuneradas se otorgará por el Instituto cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y contará también con el derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas que se señalan en la fracción anterior.

IX. RESIDENTE PERMANENTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.

Artículo 53. Los visitantes, con excepción de aquéllos por razones humanitarias y de quienes tengan vínculo con mexicano o con extranjero con residencia regular en México, no podrán cambiar de condición de estancia y tendrán que salir del país al concluir el período de permanencia autorizado.

Artículo 54. Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Por el derecho a la preservación de la unidad familiar en los supuestos del artículo 55 de esta Ley;

III. Que sean jubilados o pensionados que perciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior, un ingreso que les permita vivir en el país;

IV. Por decisión del Instituto, conforme al sistema de puntos que al efecto se establezca, en términos del artículo 57 de esta Ley;

V. Porque hayan transcurrido cuatro años desde que el extranjero cuenta con un permiso de residencia temporal;

VI. Por tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento, y

VII. Por ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes permanentes tendrán la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

Asimismo, los residentes permanentes podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable. Las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria y la determinación de apátrida, se regirán por lo dispuesto en los tratados y con-

venios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás leyes aplicables.

Artículo 55. Los residentes permanentes tendrán derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas, mismas que podrán residir en territorio nacional bajo la misma condición de estancia y con las prerrogativas señaladas en el artículo anterior:

I. Padre o madre del residente permanente;

II. Cónyuge, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el vínculo matrimonial;

III. Concubinario, concubina, o figura equivalente al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el concubinato;

IV. Hijos del residente permanente y los hijos del cónyuge o concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia, y

V. Hermanos del residente permanente, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal.

Para el ejercicio del derecho consagrado en el presente artículo de las personas que obtengan el reconocimiento de la condición de refugiado, se atenderá a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás legislación aplicable.

Artículo 56. Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras:

I. Padre o madre;

II. Cónyuge, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el vínculo matrimonial;

III. Concubinario o concubina, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación civil mexicana, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el concubinato;

IV. Hijos nacidos en el extranjero, cuando de conformidad con el artículo 30 de la Constitución no sean mexicanos;

V. Hijos del cónyuge, concubinario o concubina extranjeros, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal, y

VI. Hermanos, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal.

Artículo 57. La Secretaría, podrá establecer mediante disposiciones administrativas de carácter general que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, un sistema de puntos para que los extranjeros puedan adquirir la residencia permanente sin cumplir con los cuatro años de residencia previa. Los extranjeros que ingresen a territorio nacional por la vía del sistema de puntos contarán con permiso de trabajo y tendrán derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas señaladas en el artículo 55 de esta Ley.

La Secretaría a través del Sistema de Puntos, permitirá a los extranjeros adquirir la residencia permanente en el país. Dicho sistema deberá considerar como mínimo lo siguiente:

I. Los criterios para el ingreso por la vía del sistema de puntos, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 18, fracción II de esta Ley para el establecimiento de cuotas para el ingreso de extranjeros al territorio nacional;

II. Las capacidades del solicitante tomando en cuenta entre otros aspectos el nivel educativo; la experiencia laboral; las aptitudes en áreas relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología; los reconocimientos internacionales, así como las aptitudes para desarrollar actividades que requiera el país, y

III. El procedimiento para solicitar el ingreso por dicha vía.

Artículo 58. Los extranjeros tienen derecho a que las autoridades migratorias les expidan la documentación que acredite su situación migratoria regular una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento. Cuando la documentación que expidan las autoridades migratorias no contenga fotografía, el extranjero deberá exhibir adicionalmente su pasaporte o documento de identidad y viaje vigente.

Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente.

Los solicitantes de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, que sean determinados como apátridas o que se les otorgue protección complementaria, obtendrán su tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población.

Los requisitos y procedimientos para obtener la tarjeta de residencia correspondiente serán establecidos en el Reglamento.

Artículo 60. Los extranjeros independientemente de su condición de estancia, por sí o mediante apoderado, podrán, sin que para ello requieran permiso del Instituto, adquirir valores de renta fija o variable y realizar

depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 de la Constitución y demás disposiciones aplicables.

Artículo 61. Ningún extranjero podrá tener dos condiciones de estancia simultáneamente.

Artículo 62. Los extranjeros a quienes se autorice la condición de estancia de residentes temporales podrán solicitar al Instituto que autorice el cambio de su condición de estancia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento.

Artículo 63. El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio.

Artículo 64. El Instituto deberá cancelar la condición de residente temporal o permanente, por las siguientes causas:

- I. Manifestación del extranjero de que su salida es definitiva;
- II. Autorización al extranjero de otra condición de estancia;
- III. Proporcionar información falsa o exhibir ante el Instituto documentación oficial apócrifa o legítima pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta;

IV. Perder el extranjero su condición de estancia por las demás causas establecidas en esta Ley;

V. Perder el extranjero el reconocimiento de su condición de refugiado o protección complementaria, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables, y

VI. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano o que por sus antecedentes en el país o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.

Artículo 65. Los extranjeros deberán acreditar su situación migratoria regular en el país, en los actos jurídicos en los que se requiera de la intervención de los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces, en lo relativo a cuestiones inmobiliarias, y los corredores de comercio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, la Ley de Inversión Extranjera y demás leyes y disposiciones aplicables, los extranjeros deberán formular las renunciaciones correspondientes.

TÍTULO QUINTO
DE LA PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES QUE TRANSITAN POR EL
TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO ÚNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 66. La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la presente Ley.

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.

Artículo 67. Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.

Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 69. Los migrantes que se encuentren en situación migratoria

irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de:

I. Sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

II. El motivo de su presentación;

III. Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable;

IV. La notificación inmediata de su presentación por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado;

V. La posibilidad de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y

VI. La posibilidad de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

La Secretaría celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes.

Artículo 72. La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados,

las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 74. Cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

En el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado.

Artículo 75. La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.

Artículo 76. El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.

TÍTULO SEXTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN Y REGULACIÓN MIGRATORIA

Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Artículo 78. Los interesados podrán solicitar copia certificada de las promociones y documentos que hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan a éstos, las que serán entregadas en un plazo no mayor de quince días hábiles.

Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental respecto de información reservada y confidencial.

Artículo 79. El Instituto podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley.

Artículo 80. Al ejercer sus facultades de control, verificación y revisión migratoria, el Instituto deberá consultar e informar a las autoridades responsables de la Seguridad Nacional sobre la presentación o identificación de sujetos que tengan vínculos con el terrorismo o la delin-

cuencia organizada, o cualquier otra actividad que ponga en riesgo la Seguridad Nacional y deberá, adicionalmente, coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades le requieran.

CAPÍTULO II DEL CONTROL MIGRATORIO

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Artículo 82. El personal del Instituto tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en medios de transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en los puertos, fronteras y aeropuertos.

Artículo 83. Ningún pasajero o tripulante de transporte marítimo podrá desembarcar antes de que el Instituto efectúe la inspección correspondiente.

Artículo 84. Ningún transporte aéreo o marítimo en tránsito internacional podrá salir de aeropuertos o puertos, antes de que se realice la inspección

de salida por el Instituto y de haberse recibido de éstas la autorización para su despacho.

Artículo 85. Quedan exceptuadas de la inspección, las aeronaves oficiales de gobiernos extranjeros y las de organismos internacionales que se internen en el país en comisión oficial, así como los funcionarios de dichos gobiernos u organismos, sus familias y empleados, y aquellas personas que se encuentren a bordo de dichas aeronaves y que, conforme a las leyes, tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, gocen de inmunidades.

De acuerdo con la costumbre internacional, a los funcionarios de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales en comisión oficial se les darán las facilidades necesarias para internarse al país, cumpliendo con los requisitos de control migratorio.

Artículo 86. El extranjero cuya internación sea rechazada por el Instituto por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente Ley, deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.

El rechazo a que se refiere el párrafo anterior, es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En el caso de transporte marítimo, cuando se determine el rechazo del extranjero, no se autorizará su desembarco. Cuando exista impo-

sibilidad material de salida de la embarcación de territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa naviera.

Artículo 87. Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión.

Artículo 88. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate.

Artículo 89. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 90. No se permitirá la visita a ningún transporte marítimo en tránsito internacional sin la autorización previa de las autoridades sanitarias y del personal del Instituto.

Artículo 91. Las empresas de transporte responderán pecuniariamente de las violaciones que a la presente Ley y su Reglamento cometan sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran éstos.

CAPÍTULO III DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA

Artículo 92. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento.

Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes:

- I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios;
- II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y
- III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.

La facultad para realizar visitas de verificación se ejercerá de oficio por tratarse de cuestiones de orden público.

La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven.

Artículo 93. El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en

contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.

Artículo 94. Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 95. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate.

Artículo 96. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

CAPÍTULO IV DE LA REVISIÓN MIGRATORIA

Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.

Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

CAPÍTULO V DE LA PRESENTACIÓN DE EXTRANJEROS

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

Artículo 103. Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables.

En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.

Artículo 104. Una vez que se haya cumplimentado la sentencia a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto para que se resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

Artículo 105. En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal de conformidad con el artículo 96 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

CAPÍTULO VI DE LOS DERECHOS DE LOS ALOJADOS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Artículo 106. Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

- I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;
- II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria. Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya; prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;
- III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;
- IV. Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;
- V. Garantizar el respeto de los derechos humanos del extranjero presentado;
- VI. Mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento;
- VII. Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;

VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular;

IX. Permitir la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables. En caso de negativa de acceso, ésta deberá entregarse por escrito debidamente fundado y motivado, y

X. Las demás que establezca el Reglamento.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 108. A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos.

Artículo 109. Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;

II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación

de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;

III. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

IV. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;

VII. Acceder a comunicación telefónica;

VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;

IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal;

X. Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;

XI. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o; económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

XII. Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en la Estación Migratoria;

XIII. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y

XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la Secretaría.

Artículo 110. El personal de seguridad, vigilancia y custodia que realice sus funciones en los dormitorios de mujeres, será exclusivamente del sexo femenino.

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el

alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

CAPÍTULO VII DEL PROCEDIMIENTO EN LA ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para

su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable;

II. Se le informará a la niña, niño y adolescente del motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

III. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. Personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las

facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente;

V. En coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate se procederá a la búsqueda de sus familiares adultos, salvo a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

En el caso de que el niño, niña o adolescente se ubique en los supuestos establecidos en los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, tendrá derecho a la regularización de su situación migratoria, y

VI. Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia.

Artículo 113. En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional

cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.

En el caso de que los extranjeros víctimas de delito tengan situación migratoria regular en el país o hayan sido regularizados por el Instituto en términos de lo dispuesto por la presente Ley, el Instituto podrá canalizarlos a las instancias especializadas para su debida atención.

El procedimiento que deberá seguir el Instituto para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito se regulará en el Reglamento.

CAPÍTULO VIII DEL RETORNO ASISTIDO Y LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS QUE SE ENCUENTREN IRREGULARMENTE EN TERRITORIO NACIONAL

Artículo 114. Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. El Instituto contará con los mecanismos de retorno asistido y deportación para hacer abandonar el territorio nacional a aquél extranjero que no observó las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 116. La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir instrumentos internacionales con dependencias u órganos de otros países y con organismos internacionales, en materia de retorno asistido, seguro, digno, ordenado y humano de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 117. El Reglamento establecerá los lineamientos que deben contener los instrumentos interinstitucionales a que se refiere el artículo anterior, así como las previsiones necesarias para la regulación de este Capítulo.

Artículo 118. Podrán solicitar el beneficio del retorno asistido, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en los instrumentos interinstitucionales, los extranjeros que se ubiquen en los siguientes supuestos:

- I. Se encuentren irregularmente en el territorio nacional, a disposición del Instituto, y
- II. No exista restricción legal emitida por autoridad competente para que abandonen el país.

En el caso de que el extranjero decida no solicitar el beneficio del retorno asistido, se procederá a su presentación, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 119. El retorno asistido de mayores de dieciocho años que se encuentren irregularmente en territorio nacional se llevará a cabo a petición expresa del extranjero y durante el procedimiento se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos. Previo al retorno asistido, el extranjero tendrá derecho a:

I. Ser informado de su derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

II. Recibir información acerca de la posibilidad de permanecer en el país de manera regular, así como del procedimiento de retorno asistido, incluyendo aquella relativa a los recursos jurídicos disponibles;

III. Avisar a sus familiares, representante legal o persona de su confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste, para tal efecto, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

IV. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. Que el Instituto se cerciore que el extranjero posee la nacionalidad o residencia regular del país receptor;

VII. Ser trasladado junto con sus efectos personales, y

VIII. Que en el caso de que el extranjero sea rechazado por el país

de destino, sea devuelto al territorio de los Estados Unidos Mexicanos para que el Instituto defina su situación migratoria.

Artículo 120. En el procedimiento de retorno asistido se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos.

En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:

- I. El interés superior de estas personas para garantizar su mayor protección, y
- II. Su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria.

Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución.

Artículo 122. En el procedimiento de deportación, los extranjeros tendrán derecho a:

- I. Ser notificados del inicio del procedimiento administrativo migratorio;
- II. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ésta, excepto en el caso de que hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- III. Avisar a sus familiares o persona de confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste, para tal efecto se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- IV. Recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- V. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español, y
- VI. Recibir asesoría legal.

Artículo 123. En todo caso, el Instituto proporcionará los medios de transporte necesarios para el traslado de los extranjeros al país de origen o

de residencia. Asimismo, deberá preverse de ser el caso, el suministro de agua potable y los alimentos necesarios durante el trayecto, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

En los mecanismos contenidos en este capítulo, los extranjeros deberán estar acompañados por las autoridades migratorias mexicanas, las cuales deberán en todo momento respetar los derechos humanos de los extranjeros.

Artículo 124. Los extranjeros que con motivo del procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido regresen a su país de origen o de residencia, serán puestos a disposición de la autoridad competente en el país receptor, en la forma y términos pactados en los instrumentos interinstitucionales celebrados con los países de origen.

Artículo 125. Sólo por caso fortuito o fuerza mayor podrá suspenderse temporalmente el traslado de extranjeros que soliciten el retorno asistido, reanudándose una vez que sea superada la causa que originó la suspensión.

CAPÍTULO IX DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO EN MATERIA DE REGULACIÓN MIGRATORIA

Artículo 126. Las solicitudes de trámite migratorio deberán contener los datos y requisitos que se precisen en la Ley, el Reglamento y en otras disposiciones administrativas de carácter general.

Artículo 127. La solicitud de visa deberá presentarla personalmente el extranjero interesado en las oficinas consulares, con excepción de

los casos de derecho a la preservación de la unidad familiar, oferta de empleo o razones humanitarias, que podrán tramitar en territorio nacional, en los términos establecidos en el artículo 41 de esta Ley.

Artículo 128. La autoridad migratoria deberá dictar resolución en los trámites migratorios en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables. Transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo.

Si el particular lo requiere, la autoridad emitirá constancia de tal hecho, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de expedición de la referida constancia.

Artículo 129. Las solicitudes de expedición de visa presentadas en las oficinas consulares deberán resolverse en un plazo de diez días hábiles.

Artículo 130. Si el interesado no cumple con los requisitos aplicables al trámite migratorio que solicita, la autoridad migratoria lo prevendrá conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y le otorgará un plazo de diez días hábiles a partir de que se le notifique dicha prevención para que subsane los requisitos omitidos. En caso de que no se subsanen los requisitos, se desechará el trámite.

Artículo 131. Los informes u opiniones necesarios para la resolución de algún trámite migratorio que se soliciten a otras autoridades deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales. En caso de no recibirse el informe u opinión en dicho plazo, el Instituto entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

Artículo 132. Los extranjeros tendrán derecho a solicitar la regularización de su situación migratoria, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- I. Que carezcan de la documentación necesaria para acreditar su situación migratoria regular;
- II. Que la documentación con la que acrediten su situación migratoria se encuentre vencida, o
- III. Que hayan dejado de satisfacer los requisitos en virtud de los cuales se les otorgó una determinada condición de estancia.

Artículo 133. El Instituto podrá regularizar la situación migratoria de los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal o permanente en territorio nacional, siempre y cuando cumplan con los requisitos de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. La regularización se podrá otorgar concediendo al extranjero la condición de estancia que corresponda conforme a esta Ley.

Con independencia de lo anterior, tienen derecho a la regularización de su situación migratoria los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- I. acredite ser cónyuge, concubina o concubinario de persona mexicana o de persona extranjera con condición de estancia de residente;
- II. acredite ser padre, madre o hijo, o tener la representación legal

o custodia de persona mexicana o extranjera con condición de estancia de residente;

III. Que el extranjero sea identificado por el Instituto o por autoridad competente, como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional;

IV. Que se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido, y

V. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos al procedimiento de sustracción y restitución internacional de niños, niñas o adolescentes.

Artículo 134. Los extranjeros también podrán solicitar la regularización de su situación migratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, cuando:

I. Habiendo obtenido autorización para internarse de forma regular al país, hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, siempre y cuando presenten su solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes al vencimiento del período de estancia autorizado, o

II. Realicen actividades distintas a las que les permita su condición de estancia.

Para el efecto anterior, deberán cumplir los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 135. Para realizar el trámite de regularización de la situación migratoria, el extranjero deberá cumplir con lo siguiente:

I. Presentar ante el Instituto un escrito por el que solicite la regularización de su situación migratoria, especificando la irregularidad en la que incurrió;

II. Presentar documento oficial que acredite su identidad;

III. Para el caso de que tengan vínculo con mexicano o persona extranjera con residencia regular en territorio nacional, deberán exhibir los documentos que así lo acrediten;

IV. Para el supuesto de que se hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, deberán presentar el documento migratorio vencido;

V. Acreditar el pago de la multa determinada en esta Ley, y

VI. Los previstos en esta Ley y su Reglamento para la condición de estancia que desea adquirir.

Artículo 136. El Instituto no podrá presentar al extranjero que acuda ante el mismo a solicitar la regularización de su situación migratoria.

Para el caso de que el extranjero se encuentre en una estación migratoria y se ubique en los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 de esta Ley, se les extenderá dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir de que el extranjero acredite que cumple con los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento, el oficio de salida de la estación para el efecto de que acudan a las oficinas del Instituto

a regularizar su situación migratoria, salvo lo previsto en el artículo 113 en el que se deberá respetar el período de reflexión a las víctimas o testigos de delito.

El Instituto contará con un término de treinta días naturales, contados a partir del ingreso del trámite correspondiente, para resolver sobre la solicitud de regularización de la situación migratoria.

Artículo 137. El Instituto podrá expedir permisos de salida y regreso por un periodo determinado a los extranjeros que tengan un trámite pendiente de resolución que no haya causado estado.

El Instituto expedirá una orden de salida del país a los extranjeros, cuando:

- I. Se desistan de su trámite migratorio;
- II. El trámite migratorio le sea negado, y
- III. Así lo solicite el extranjero.

En estos casos, el extranjero deberá abandonar el territorio nacional en el plazo concedido por el Instituto y podrá reingresar de forma inmediata, previo cumplimiento de los requisitos que establece esta Ley.

TÍTULO SÉPTIMO DE LAS SANCIONES

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LAS SANCIONES

Artículo 138. El Instituto impondrá las sanciones a que se refiere esta Ley, dentro de los límites señalados para cada infracción, con base en la gravedad de la misma y el grado de responsabilidad del infractor, tomando en cuenta:

- I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor;
- II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución;
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- IV. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y
- V. El nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto.

Artículo 139. Los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta Ley, se destinarán al Instituto para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona.

CAPÍTULO II
DE LAS CAUSAS PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DEL INSTITUTO

Artículo 140. Los servidores públicos del Instituto serán sancionados por las siguientes conductas:

- I. Sin estar autorizados, den a conocer cualquier información de carácter confidencial o reservado;**

- II. Dolosamente o por negligencia retrasen el trámite normal de los asuntos migratorios;**

- III. Por sí o por intermediarios intervengan de cualquier forma en la gestión de los asuntos a que se refiere esta Ley o su Reglamento o patrocinen o aconsejen la manera de evadir las disposiciones o trámites migratorios a los interesados o a sus representantes;**

- IV. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria;**

- V. Faciliten a los extranjeros sujetos al control migratorio los medios para evadir el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento;**

- VI. Por violación a los derechos humanos de los migrantes, acreditada ante la autoridad competente, y**

- VII. Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.**

Se considerará infracción grave y se sancionará con la destitución, la actualización de las conductas previstas en las fracciones IV y VI del

presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 141. Las sanciones a los servidores públicos del Instituto, serán aplicadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 142. Se impondrá multa de cien a un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin permiso del Instituto autorice u ordene el despacho de un transporte que haya de salir del territorio nacional.

CAPÍTULO III DE LAS SANCIONES A LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES

Artículo 143. La aplicación de las sanciones a las personas físicas y morales se regirá por las disposiciones contenidas en este capítulo y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Son de orden público para todos los efectos legales, la deportación de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría conforme a la presente Ley.

La deportación es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo, cuando incurra en los supuestos previstos en el artículo 144 de esta Ley.

Artículo 144. Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;

II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;

III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;

IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y

VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

Artículo 145. A los extranjeros que soliciten la regularización de su situación migratoria en los términos previstos en las fracciones I y II del artículo 133 de esta Ley, se les impondrá una multa de veinte a cuarenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Los extranjeros que se encuentren en los supuestos de las fracciones III, IV y V del artículo 133 de esta Ley no serán acreedores a ninguna multa.

Artículo 146. A los extranjeros que se les autorice la regularización de su situación migratoria en los términos previstos en el artículo 134 de esta Ley, se les impondrá una multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 147. Salvo que se trate de autoridad competente a quien, sin autorización de su titular retenga la documentación que acredite la identidad o la situación migratoria de un extranjero en el país, se impondrá multa de un mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 148. El servidor público que, sin mediar causa justificada o de fuerza mayor, niegue a los migrantes la prestación de los servicios o el ejercicio de los derechos previstos en esta Ley, así como los que soliciten requisitos adicionales a los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, se harán acreedores a una multa de veinte a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal,

con independencia de las responsabilidades de carácter administrativo en que incurran.

Esta sanción será aplicada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o de la ley que corresponda, de acuerdo con el carácter del servidor público responsable.

Artículo 149. A cualquier particular que reciba en custodia a un extranjero y permita que se sustraiga del control del Instituto, se le sancionará con multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra cuando ello constituya un delito y de que se le haga efectiva la garantía prevista en el artículo 102 de esta Ley.

Artículo 150. Se impondrá multa de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste último pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que esta Ley establece para estos casos.

Igual sanción se impondrá al extranjero que contraiga matrimonio con mexicano en los términos del párrafo anterior.

Artículo 151. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a las empresas de transportes marítimos, cuando permitan que los pasajeros o tripulantes bajen a tierra antes de que el Instituto otorgue el permiso correspondiente.

Artículo 152. El desembarco de personas de transportes procedentes del extranjero, efectuado en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, se castigará con multa de mil a diez

mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se impondrá a las personas físicas o morales con actividades comerciales dedicadas al transporte internacional de personas, sin perjuicio de las sanciones previstas en otras leyes.

Artículo 153. Las empresas dedicadas al transporte internacional terrestre, marítimo o aéreo que trasladen al país extranjeros sin documentación migratoria vigente, serán sancionadas con multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de que el extranjero de que se trate sea rechazado y de que la empresa lo regrese, por su cuenta, al lugar de procedencia.

Artículo 154. Serán responsables solidarios, la empresa propietaria, los representantes, sus consignatarios, así como los capitanes o quienes se encuentren al mando de transportes marítimos, que desobedezcan la orden de conducir pasajeros extranjeros que hayan sido rechazados o deportados por la autoridad competente de territorio nacional, y serán sancionados con multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

A las empresas propietarias de transportes aéreos se les impondrá la misma sanción. En ambos supuestos se levantará acta circunstanciada en la que se hará constar las particularidades del caso.

Artículo 155. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la empresa propietaria, sus representantes o sus consignatarios cuando la embarcación salga de puertos nacionales en tráfico de altura antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto y de haber recibido de éstas, la autorización para efectuar el viaje.

Artículo 156. La persona que visite un transporte marítimo extranjero, sin permiso de las autoridades migratorias, será castigada con multa de diez hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o arresto hasta por treinta y seis horas.

La misma sanción se impondrá a la persona que, sin facultades para ello autorice la visita a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 157. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la empresa de transporte internacional aéreo o marítimo que incumpla con la obligación de transmitir electrónicamente la información señalada en el artículo 46 de esta Ley.

Igual sanción podrá imponerse para el caso de que la transmisión electrónica sea extemporánea, incompleta o contenga información incorrecta.

Artículo 158. Se impondrá multa de veinte hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los residentes temporales y permanentes que se abstengan de informar al Instituto de su cambio de estado civil, domicilio, nacionalidad o lugar de trabajo, o lo hagan de forma extemporánea.

**TÍTULO OCTAVO
DE LOS DELITOS EN MATERIA MIGRATORIA**

**CAPÍTULO ÚNICO
DE LOS DELITOS**

Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera

irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

Artículo 160. Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

I. Respecto de niñas, niños y adolescentes o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior;

II. En condiciones o por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, la integridad, la seguridad o la vida o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, o

III. Cuando el autor material o intelectual sea servidor público.

Artículo 161. Al servidor público que auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie, se le impondrá una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos hasta un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 162. En los casos de los delitos a que esta Ley se refiere, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público de la Federación se realizará de oficio. El Instituto estará obligado a proporcionar al Ministerio Público de la Federación todos los elementos necesarios para la persecución de estos delitos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La Ley de Migración entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto las disposiciones que están sujetas a la vacancia prevista en el artículo Segundo Transitorio.

SEGUNDO. El artículo 10; las fracciones I, II, III y VI del artículo 18; el artículo 21; los Capítulos I y II del Título Cuarto; el último párrafo del artículo 74; los artículos 101 y 102; el artículo 117; el último párrafo del artículo 112; los artículos 126 y 127, y los artículos 149, 157 y 158 de la Ley de Migración, entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la misma Ley.

TERCERO. Dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley de Migración, en tanto, continuará aplicándose en lo que no se oponga, el Reglamento de la Ley General de Población.

CUARTO. Las disposiciones administrativas de carácter general en materia migratoria emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Migración, continuarán vigentes en todo lo que no se le opongan, hasta en tanto se expidan las disposiciones que las sustituyan con arreglo a la misma.

QUINTO. Las erogaciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, deban realizar para dar cumplimiento a las acciones establecidas en la Ley de Migración, se sujetarán a su disponibilidad pre-

supuestaria aprobada para ese fin por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEXTO. Para efectos de la aplicación de la Ley de Migración, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

I. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro de las características de turista, transmigrante, visitante en todas sus modalidades excepto los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante dentro de la característica de Visitante Local, otorgada a los nacionales de los países vecinos para su visita a las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, ministro de culto, visitante distinguido, visitante provisional y corresponsal, se equiparán al Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas;

II. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante dentro de la característica de Visitante Local, otorgada a los nacionales de los países vecinos para su visita a las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, se equiparán al Visitante Regional;

III. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro la característica de estudiante, se equiparán al Residente temporal Estudiante;

IV. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro las características de asilado político y refugiado, se equiparán al Residente permanente;

V. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de

Inmigrante, dentro las características de rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista o asimilados, se equiparán al Residente temporal, y

VI. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de inmigrado, se equiparán al Residente permanente.

SÉPTIMO. Las referencias realizadas en la Ley de Migración al auto de vinculación a proceso, quedarán entendidas al término vigente de auto de formal prisión, toda vez que con este Decreto no entra en vigor el artículo 19 constitucional sujeto a la vacancia prevista en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

OCTAVO. La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, las reglas relativas al Sistema de Puntos previsto en la Ley de Migración, dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de su entrada en vigor.

NOVENO. Los trámites migratorios que se encuentren en proceso o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Migración, deberán concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron.

DÉCIMO. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración, por el delito previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de

los hechos que le dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 77, el artículo 81, los artículos 83 y 84; se derogan las fracciones VII y VIII del artículo 3o., los artículos 7 al 75, los artículos 78 al 80, el artículo 82, las fracciones II, III y V del artículo 113, los artículos 116 al 118, los artículos 125 al 141 y los artículos 143 al 157, y se adiciona una fracción III al artículo 76 y el artículo 80 bis de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. a VI. ...

VII. y VIII. (Se derogan)

IX. a XIV. ...

Artículo 7 al 75. (Se derogan).

Artículo 76. ...

I. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla;

II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos, y

III. Promover en coordinación con las dependencias competentes, la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países, para que la emigración se realice por canales legales, seguros y ordenados, a través de programas de trabajadores temporales u otras formas de migración.

Artículo 77. Se considera emigrante al mexicano o extranjero que se desplace desde México con la intención de cambiar de residencia o país.

Artículo 78 al 80. (Se derogan)

Artículo 80 bis. El Gobierno Federal, en coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipales deberá:

I. Promover el desarrollo y fomentar el arraigo de los mexicanos al territorio nacional;

II. Crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, especialmente en lo relacionado con la problemática de la desintegración familiar y con la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 81. Se consideran como repatriados a los emigrantes nacionales que regresan al país.

Artículo 82. (Se deroga).

Artículo 83. La Secretaría estará facultada para coordinar de manera institucional las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, poniendo especial énfasis en que sean orientados acerca de las opciones de empleo y vivienda que haya en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir.

Artículo 84. La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir acuerdos interinstitucionales con

otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos.

Asimismo, la Secretaría vigilará que en la recepción de mexicanos regresados por gobiernos extranjeros, se respeten sus derechos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia.

Para efectos de la recepción de los mexicanos repatriados, la Secretaría promoverá acciones de coordinación interinstitucional para brindarles una adecuada recepción, poniendo especial énfasis en la revisión de su estado de salud, en la comunicación con sus familiares y apoyándolos en el traslado a su lugar de residencia en México.

Artículo 113. ...

I. ...

II. y III. (Se derogan).

IV. ...

V. (Se deroga).

Artículo 116 al 118. (Se derogan).

Artículo 125 al 141. (Se derogan).

Artículo 143 al 157. (Se derogan).

ARTÍCULO TERCERO. Se deroga el artículo 156 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 156. (Se deroga).

ARTÍCULO CUARTO. Se reforma la fracción V del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194. ...

I. a IV. ...

V. De la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159.

VI. a XVIII. ...

ARTÍCULO QUINTO. Se reforma el artículo 2o., fracción III de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. y II. ...

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

IV. a VII. ...

ARTÍCULO SEXTO. Se reforma el artículo 51, fracción IV de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

Artículo 51. ...

I. ...

a) a n) ...

II. y III. ..

IV. De la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159, y

V. ...

ARTÍCULO SÉPTIMO. Se reforma el artículo 13 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para quedar como sigue:

Artículo 13. Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su situación migratoria regular en el país, en los términos de la Ley de Migración.

ARTÍCULO OCTAVO. Se reforman los artículos 3o. y 33, fracción I, inciso d) de la Ley de Inversión Extranjera, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con la condición de estancia de Residente Permanente, salvo aquélla realizada en las actividades contempladas en los Títulos Primero y Segundo de esta Ley.

Artículo 33. ...

I. En los supuestos de las fracciones I y II:

a) a c). ...

d) Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y condición de estancia en su caso, domicilio de los inversionistas extranjeros en el exterior o en el país y su porcentaje de participación;

e) y f). ...

II. ...

ARTÍCULO NOVENO. Se reforma el artículo 43, fracción IV de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

Artículo 43. ...

I. a III. ...

IV. Los ingresos fiscales que se obtengan de manera proporcional por la recaudación del Derecho por la autorización de la condición de estancia a los extranjeros, en los términos establecidos por la Ley Federal de Derechos, y

V ...

TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE EXPIDE LA LEY DE MIGRACIÓN Y SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Y DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las reformas a la Ley General de Población entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto las derogaciones a las fracciones VII y VIII del artículo 3o. y a los artículos 7 a 75, que entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración.

Las reformas a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a la Ley de Inversión Extranjera y la Ley General de Turismo, entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración.

TERCERO. Las referencias que en otras leyes y demás disposiciones jurídicas se realicen a la Ley General de Población por lo que hace a cuestiones de carácter migratorio, se entenderán referidas a la Ley de Migración.

CUARTO. Las resoluciones dictadas por la autoridad migratoria durante la vigencia de las disposiciones de la Ley General de Población que se derogan, surtirán sus plenos efectos jurídicos.

México, D. F., a 29 de abril de 2011.- Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente.- Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente.- Sen. Renan Cleominio Zoreda Novelo, Secretario.- Dip. María Dolores Del Río Sánchez, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil once.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora.- Rúbrica.

Análisis de los resultados de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH 2010)

*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado**

El pasado 3 de marzo de 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, cuya información es indispensable para el conocimiento y análisis de la evolución en la composición, distribución y crecimiento de la población y de la realidad socioeconómica a escalas nacional, estatal, municipal y de las localidades de nuestro país (INEGI, 2011:3).

Población Nacional		
Total	112,336,538	100%
Mujeres	57,481,307	51.17%
Hombres	54,855,231	48.83%

Población Estado de México		
Total	15,175,862	100%
Mujeres	7,778,876	51.26%
Hombres	7,396,986	48.74%

Fuente: Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

Asimismo el INEGI mediante comunicado número 270 fechado el 15 de julio de 2011 dio a conocer la “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, en la que se muestra que en los últimos dos años, los ingresos económicos de los mexicanos sufrieron una caída de 12.3 por ciento en términos reales.

** Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac, actualmente labora como Asesor del Coordinador de Gestión Gubernamental del Gobierno del Estado de México y es Asociado del IAPEM.*

Ingresos trimestrales de los Hogares, montos en miles de pesos 2010

Tipo de ingreso	2008	2010	%
Ingreso corriente total	1,089,425,361	1,015,728,943	-6.8
Ingreso corriente monetario total	873,179,955	801,552,582	-8.2
Ingreso corriente no monetario total	216,245,406	214,176,361	-1
Ingreso corriente por hogar	39,823	34,936	-12.3

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

El gasto corriente total promedio por hogar se situó en 30 mil 596 pesos trimestrales, mientras que en 2008 fue de 31 mil 809 pesos; lo que representa una caída de - 3.8 por ciento.

Gasto trimestral de los Hogares, montos en miles de pesos 2010

Tipo de Gasto	2008	2010	%
Gasto corriente total	858,348,785	889,550,996	3.6
Gasto corriente monetario total	644,544,147	675,374,635	4.8
Gasto corriente no monetario total	213,804,639	214,176,361	0.2
Gasto corriente por hogar	31,809	30,596	-3.8

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

Cabe mencionar que el INEGI tomó la decisión de realizar un ejercicio interno de estimación poblacional a partir de los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, con el propósito de que tanto la ENIGH como otras encuestas en hogares que realiza el Instituto puedan emitir resultados en cifras absolutas, en el entendido de que estos tienen un carácter preliminar y una vez que estén disponibles las

nuevas proyecciones demográficas oficiales y la conciliación intercensal, estos resultados preliminares serán nuevamente calculados y sustituidos en el sitio INEGI en Internet.

La ENIGH estimó que el total de la población es (112, 739,699), el 51.2 % fueron mujeres y el 48.8 % hombres.

El 31.9% de la población total se concentró entre los 12 y 29 años de edad. Por otra parte, el 76.8% de la población se ubicó en zonas de 2500 y más habitantes, mientras que la población en zonas con menos de 2500 habitantes representó el 23.2 por ciento.

Población Total	100%
0-11 años	22.9%
12-29 años	31.9%
30-49 años	26.3%
50- más años	18.8%

La ENIGH estimó que hay 29, 074,332 hogares integrados por 112 600 583 personas, sin considerar a los trabajadores domésticos, a sus familiares y a los huéspedes. El tamaño promedio de dichos hogares fue de 3.9 integrantes y el jefe del hogar tuvo en promedio 48.3 años de edad.

Características sociodemográficas y económicas seleccionadas de los hogares 2008 y 2010.

Características socio demográficas y económicas	Total Nacional ²	
	2008	2010
Total de Viviendas	26,798,915	28,513,038
Total de Hogares	27,356,452	29,074,332
Total de residentes de la vivienda	109,824,976	112,739,699
Total de integrantes ¹	109,680,201	112,600,583
Promedios:		
Tamaño del hogar (integrantes)	4.0	3.9
Edad del jefe	48.2	48.3
Integrantes menores de 14 años	1.1	1.0
Integrantes del hogar de 14 a 64 años	2.6	2.6
Integrantes de 65 años y más	0.3	0.3
Integrantes de 14 años y más PEA	1.8	1.7
Integrantes de 14 años y más PNEA	1.1	1.1
Integrantes ocupados de 14 años y más	1.7	1.6
Perceptores del hogar	2.4	2.3

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

Ingreso corriente total trimestral por principales fuentes de ingreso, 2008 y 2010. Miles de Pesos.

Fuentes	Total Nacional		Variación 2008-2010
	2008	2010	
Ingreso Corriente Total	1,089,425,361	1,015,728,943	-6.8%

(continúa)

¹ Excluye trabajadores domésticos y huéspedes

² Cifras expandidas conforme a estimaciones preliminares de población basadas en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Fuentes	Total Nacional		Variación 2008-2010
	2008	2010	
Ingreso Corriente Monetario	873,179,955	801,552,582	-8.2%
Remuneraciones al trabajo subordinado	543,658,815	531,518,848	-2.2%
Ingreso por trabajo independiente	139,383,214	90,453,349	-35.1 %
Otros ingresos del trabajo	28,507,203	27,257,977	-4.4%
Renta de la propiedad	51,677,691	35,832,486	-30.7%
Transferencias	109,197,614	115,547,884	5.8%
Otros ingresos corrientes	755,417	942,037	24.7%
Ingreso Corriente No Monetario	216,245,406	214,176,361	-1.0%
Autoconsumo	9,205,235	7,674,609	-16.6%
Remuneraciones en especie	16,206,702	9,722,022	-40.0%
Transferencias en especie	70,169,953	62,167,440	-11.4%
Estimación del alquiler de la vivienda	120,663,515	134,612,290	11.6%

(finaliza)

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

**Ingreso corriente promedio trimestral por hogar, 2008 Y 2010.
Precios constantes de 2010.**

Fuentes	Total Nacional		Variación 2008-2010
	2008	2010	
Ingreso Corriente Total	39,823	34,936	-12.3%
Ingreso Corriente Monetario	31,919	27,569	-13.6%
Remuneraciones al trabajo subordinado	19,873	18,281	-8.0%
Ingreso por trabajo independiente	5,095	3,111	-38.9%
Otros ingresos del trabajo	1,042	938	-10.0%
Renta de la propiedad	1,889	1,232	-34.8%
Transferencias	3,992	3,974	-0.4%
Otros ingresos corrientes	28	32	17.3%

(continúa)

Fuentes	Total Nacional		Variación 2008-2010
	2008	2010	
Ingreso Corriente No Monetario	7,905	7,367	-6.8%
Autoconsumo	336	264	-21.6%
Remuneraciones en especie	592	334	-43.6%
Transferencias en especie	2,565	2,138	-16.6%
Estimación del alquiler de la vivienda	4,411	4,630	5.0%

(finaliza)

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

En general todos los deciles presentaron pérdidas en su ingreso corriente total promedio trimestral de 2008 a 2010. Sin embargo, los hogares agrupados en el decil X, fueron los que más redujeron su ingreso con una caída de -17.8%; seguido del decil IX, con una reducción de -11.5% en el mismo periodo. Por su parte, los hogares agrupados en el decil I tuvieron una pérdida de -7.6% en el mismo periodo.

**Ingreso corriente total promedio trimestral por deciles de hogar.
Pesos de 2010.**

Deciles de hogares	2008	2010	Variación 2008-2010
Ingreso Corriente Total	39,823	34,936	-12.3%
I	6,668	6,163	-7.6%
II	11,635	10,846	-6.8%
III	15,667	14,506	-7.4%
IV	19,568	18,259	-6.7%
V	23,877	22,279	-6.7%
VI	29,355	27,010	-8.0%
VII	36,655	33,098	-9.7%
VIII	46,540	41,920	-9.9%
IX	62,204	56,847	-11.5%
X	144,065	118,428	-17.8%

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

Gasto corriente total promedio trimestral por hogar y por grandes rubros de gasto 2008 y 2010. Precios constantes 2010.

Grandes rubros de gasto	Total Nacional		Variación 2008-2010
	2008	2010	
Gasto Corriente Total	31,809	30,596	-3.8%
Gasto Corriente Monetario	23,904	23,229	-2.8%
Alimentos, bebidas y tabaco	8,072	7,821	-3.1%
Vestido y calzado	1,259	1,326	5.3%
Vivienda y combustibles	2,386	2,226	-6.7%
Artículos y servicios para la vivienda	1,430	1,480	3.5%
Cuidados para la salud	742	641	-13.6%
Transporte y comunicaciones	4,408	4,123	-6.5%
Educación y esparcimiento	3,211	3,112	-3.1%
Cuidados personales	1,665	1,738	4.4%
Transferencia de gasto	731	761	4.1%
Gasto Corriente No Monetario	7,905	7,367	-6.8%
Autoconsumo	336	264	-21.6%
Remuneraciones en especie	592	334	-43.6%
Transferencias en especie	2,565	2,138	-16.6%
Estimación del alquiler de la vivienda	4,411	4,630	5.0%

Fuente: INEGI (2011) Comunicado Núm. 270/11. 15 de julio 2011. Consultado en <http://www.inegi.org.mx>

Resultados del Análisis

1. Existe una marcada disminución en los ingresos y gastos de los hogares mexicanos.

2. Durante 2010, los hogares mexicanos tuvieron un ingreso promedio equivalente a los 34,936 pesos trimestrales, es decir 11 mil 645 pesos mensuales, mientras que en 2008, la cifra se ubicó en los 39 mil 823 pesos trimestrales, equivalentes a 13 mil 274 pesos al mes.

3. Esta caída en los ingresos de las familias mexicanas coincide con la crisis económica mundial, que se prolongó desde octubre de 2008, hasta la primera mitad de 2009 y revela que los sectores más afectados fueron los de ingresos medios a altos, que registraron caídas significativas.

4. Los de menores ingresos también padecieron los efectos de la crisis financiera, al ver reducidos sus ingresos en 7.6 por ciento.

5. La concentración del ingreso disminuyó respecto del cálculo de 2008, al estimarse en 0.435 el valor de coeficiente de Gini, como consecuencia del incremento en las transferencias en los primeros deciles, así como la mayor pérdida relativa de los ingresos en los mayores deciles.

6. Estos datos son una pésima noticia que obliga a la clase política a tomar medidas urgentes para la reforma estructural que aliente el crecimiento económico del país y sea traducido en más y mejores empleos.

7. Es tiempo de corregir el camino. ¿Usted qué opina?

8. Tabla resumen

Ingresos	
Ingreso corriente total nacional	-6.8%
Ingreso monetario	-8.2%
Ingreso no monetario	-1.0%
Ingreso corriente promedio por hogar	-12.3%
Decil I (ICT)	-7.6%
Decil X (ICT)	-17.8%
Concentración del Ingreso Total (Coeficiente de Gini)	0.435
Gasto	
Gasto corriente total por hogar	-3.8%

Nota: Los datos de la población total corresponden a lo publicado por el INEGI es su página web, y es diferente al estimado para la encuesta del ENIGH, los porcentajes entre hombres y mujeres son similares.

Fuentes

Consulta en Internet:

www.inegi.org.mx

Comunicado INEGI Núm. 270/11 del 15 de julio de 2011.

Aguascalientes, México.



Una transparencia dolorosa.

La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008

Maximiliano García Guzmán

El libro *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008* de la autoría de Rolando Barrera Zapata (fínado) y publicado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México en 2010, es una obra que contribuye de manera destacada a la discusión de un tema trascendental para la vida democrática tanto nacional como local: conocer las decisiones y acciones del gobierno mediante el acceso a la información.

Ante una vasta literatura en materia de transparencia, es importante señalar que la obra resulta novedosa en dos sentidos: primero, representa un avance metodológico dado que articula un estudio de caso, es decir, trasciende la discusión terminológica con evidencia empírica, pero cuyas conclusiones pueden ser referente para analizar otras experiencias, y segundo, el autor aborda una de las fases más complicadas de cualquier política pública, que es la implementación.

En efecto, el valor de la obra consiste en combinar sinérgicamente los principios conceptuales de la transparencia, la gestión del derecho de acceso a la información y el conocimiento del gobierno local, específicamente del Estado de México. La articulación de estos tres elementos da como resultado un texto cuya estructura metodológica contribuye al análisis de los asuntos públicos relacionados con la información y protección de datos.

* *Doctorante por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesor de filosofía en Instituto, España.*

En este sentido, uno de los principales aportes del libro es el conjunto de propuestas que Barrera Zapata hace en torno a la gestión de la política de transparencia en la entidad mexiquense. Se trata de reflexiones que no sólo son merecedoras de atención por su relevancia y viabilidad, sino también por provenir de la experiencia que el mismo autor adquirió como Titular del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, ITAIPEM, de 2004 a 2008 (ahora Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, INFOEM).

La estrategia metodológica utilizada por Barrera Zapata cumple a cabalidad su objetivo, pues a través de la revisión de sus seis capítulos se desmenuza la problemática de la transparencia como concepto, como política pública y como realidad institucional en la entidad mexiquense. Y es que el texto no sólo se limita a exponer el debate actual sobre el tema, sino que propone una interpretación inclinada al plano instrumental para evitar significar la transparencia como un valor sin expresión empírica; por el contrario, la concibe como una acción que democratiza al gobierno y a la sociedad y que en consecuencia, requiere de canales de expresión institucionales y organizacionales para el cumplimiento del derecho de acceso a la información.

Para los fines de esta reseña, los capítulos que componen la obra muestran tres grandes dimensiones de la transparencia. La primera se explica en el capítulo inicial en el que Barrera Zapata propone una definición que él caracteriza como operacional. Su contribución en este punto es que entiende el acceso a la información como derecho que tiene sujetos, objetos y procedimientos, es decir, no sólo es parte del discurso político sino que es un valor democrático que requiere materialización e impone obligaciones a las instituciones públicas. Asimismo, como aporte notable el autor presenta un esbozo de algunos elementos que

constituyen una guía para la elaboración de un índice de transparencia, materia prima para la fase de evaluación de la política que sigue siendo una tarea pendiente como práctica sistemática.

La segunda dimensión se aborda con los capítulos segundo y tercero, en los que se detallan los aspectos normativos y prescriptivos de la transparencia en el Estado de México. En ellos, el autor expone la legislación estatal, sus diversas reformas y los procedimientos formales que establecen, y lo hace no desde un enfoque meramente descriptivo sino analítico para puntualizar el alcance de las disposiciones jurídicas, así como el contexto en el que se sustanció el proceso político que dio origen a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y sus diversas modificaciones. En las páginas respectivas se argumenta sobre un proceso que no fue fácil sino complejo, ríspido y “doloroso” para la autoridad pública, lo que inspira precisamente el título de la obra.

La tercera dimensión es piedra angular del texto, dado que en ella el autor abunda sobre los aspectos procedimentales y de gestión de la transparencia, que es la especialidad del autor debido a su trayectoria profesional. La riqueza de los capítulos cuarto, quinto y sexto radica en puntualizar los avances, desafíos y requerimientos que las instituciones mexiquenses, concretamente el INFOEM, registran como parte de su actividad en materia de acceso a la información. Temas como la planeación, la presupuestación, las obligaciones, las solicitudes de información, su clasificación, los recursos de revisión, la vigilancia, los extrañamientos públicos y los archivos se abordan con detalle en los mencionados capítulos, y se presentan superando el análisis técnico para mostrar un sistema articulado de acceso a la información que es amable con el lector.

Tanto la parte final del capítulo sexto como el epílogo, aportan a quien examina la obra los elementos argumentativos suficientes para entender la transparencia como una política que debe ser de Estado, es decir, con normas, estructuras, organizaciones e instituciones que permeen tanto al servidor público en todos sus niveles, como a la ciudadanía en sus diferentes sectores.

Así, el autor concluye que la transparencia favorece la democratización de dos actores centrales en los asuntos públicos: la autoridad y el ciudadano. Si bien esto parece evidente, no lo es tanto la premisa del autor de que traducir en prácticas verificables la apertura del aparato gubernamental y la participación social siguen siendo los desafíos de mediano y largo plazo, particularmente en una entidad como el Estado de México que es la más poblada del país (alrededor de 15 millones de habitantes) y una de las más heterogéneas en su composición.

En este sentido y desde su experiencia, Barrera Zapata propone que la transparencia no debe ser percibida como un obstáculo para la función pública por los esfuerzos institucionales que implica su implementación, por el contrario, la entiende como una guía para el servicio público en aras de una mejor toma de decisiones, de una comunicación más directa y horizontal entre ciudadanía y gobierno, y sobre todo de una actuación más sensible, concienzuda y estratégica de las instituciones públicas.

En suma, la obra refleja no sólo cuatro años de intensa y destacada labor profesional por parte de Rolando Barrera Zapata como Consejero Presidente del entonces ITAIPEM (hoy INFOEM), sino que es producto de toda una vida dedicada a la docencia, la investigación y el servicio público. En consecuencia, el libro reseñado se suma a un conjunto de obras que el autor ha dejado como legado para beneficio del país y sobre todo del Estado de México.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2010-2013, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los temas abordados preferentemente serán sobre administración pública y ciencias afines, alineados a las siguientes líneas estratégicas:

- *Desarrollo municipal y federalismo.*
- *Planeación y prospectiva estratégica.*
- *Habilidades políticas, directivas y desarrollo humano.*
- *Innovación y competitividad gubernamental.*
- *Financiamiento sostenible.*
- *Gobierno electrónico.*
- *Responsabilidad social/ cambio climático.*
- *Transparencia y rendición de cuentas.*



- *Contralorías sociales y sistemas de participación ciudadana.*
- *Servicio civil de carrera.*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso o electrónico. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s);

obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

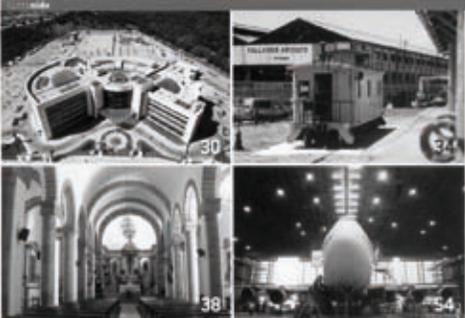
Mayores informes:

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

www.iapem.org.mx

Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx





30

32

38

54

El Municipio Hoy
30 Curango
 Sonia Amador Valle en el estado la paz
 por Susana López Hernández y Espinoza

34 Apaxaco
 Municipio de jóvenes
 por Susana López Hernández y Espinoza

36 San Jacinto
 Muchos no conocen, pocos
 por Susana López Hernández y Espinoza

Tipo de Gestión
42 Empleo, capacitación a la
 comunidad
 por Susana López Hernández y Espinoza

44 Huertos comunitarios
 por Susana López Hernández y Espinoza

46 Apoyos a las emprendedoras
 por Susana López Hernández y Espinoza

48 Teyate, la mejor inversión
 por Susana López Hernández y Espinoza

50 El grado para la certificación de
 perfiles
 por Susana López Hernández y Espinoza

52 Servicios de la salud: 7 parámetros
 por Susana López Hernández y Espinoza

Diez Estadías
 A propósito

54 Cuernavaca, Zacatecas, Chetumal, en la
 víspera de la independencia
 por Susana López Hernández y Espinoza

58 Facetas. En marcha
 la modernización
 por Susana López Hernández y Espinoza

Taxonomía y Más
62 Innovación, cultura, cambio de rumbo
 por Susana López Hernández y Espinoza

Responsabilidad Social
68 Cálculo de riesgo y bienestar en la comunidad
 por Susana López Hernández y Espinoza

Desarrollo Sostenible
70 Más electricidad como parte de solución
 por Susana López Hernández y Espinoza

72 Estrategias de clientes
73 En los edificios, cada uno más
 por Susana López Hernández y Espinoza

Tierras y Botánica
74 El campo de los volcans en el estado
 de México
 por Susana López Hernández y Espinoza

Imagen
76 Impugnación de la sentencia
 por Susana López Hernández y Espinoza

78 Cargos
79 Los estados de México
 por Susana López Hernández y Espinoza

80 Para el buen vivir
 por Susana López Hernández y Espinoza

82 El estado de México y el bienestar en la comunidad
 por Susana López Hernández y Espinoza



Índice

- 06 HUMBERTO MONTIÑA VALDÉS
Discursos durante el Congreso Liberal Democrático
- 10 CRISTINA DÍAZ SALAZAR
Discursos en el Homenaje luctuoso a Luis Donaldo Colosio
- 14 CARLOS FLORES RICO
El mensaje de campaña
- 18 RAPHAEL CH Y EMILIANO SHEA
Invertiendo en el futuro: Diversificando los portafolios electorales
- 22 RAÚL ARROYO
Los retos del árbitro: influencias de poderes fácticos, medios de comunicación e internet
- 26 CLAUDIA RUIZ MASSIOLI SALINAS
El «I». Ayer y hoy
- 30 GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL
Elecciones y profesionalización de las campañas electorales
- 34 MARÍA ELENA HOMS
Experiencias exitosas de votación electrónica en América
- 38 ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ
Propaganda gubernamental: ¿Amenaza para la democracia?
- 42 ISABELA CORDUNEANI
Encuestas y elecciones: Encuentros y desencuentros
- 46 JOSÉ ENRIQUE VALLARTA
La defensa jurídica del voto
- 50 MARGARITA SOLANO ABACIA
Violencia, elecciones y metropolita: Cuando el miedo llegó a las urnas
- 54 SAMANTHA FAYÁN FRAGO
El empoderamiento de la mujer de hoy
- 58 GERALDINE CARRERA S.
Impacto de la imagen personal del candidato en las campañas políticas
- 62 CONCURSO DE ENSAYO LUIS DONALDO COLOSIO
Ensayos de los tres ganadores del concurso

CONTENIDO ✓




POLÍTICA

- 43 Reforma laboral
por JOSÉ ANTONIO GARCÍA
- 46 Los niños del narcotráfico
por ANTONIO ESCOBAR
- 54 Las dos caras de Felipe Calderón
por FRANCISCO GONZÁLEZ

INTERNACIONAL

- 57 Y ahora, una revolución económica árabe
por JOSÉ ANTONIO GARCÍA
- 60 El mundo establosándose al revés
por ANTONIO ESCOBAR

CULTURA

- 64 Siguetos palojista
por JOSÉ ANTONIO GARCÍA
- 68 Libro
por ANTONIO ESCOBAR
- 70 Agenda cultural
por ANTONIO ESCOBAR
- 72 Sopa de miseros
por ANTONIO ESCOBAR



EXAMEN 3

colofón