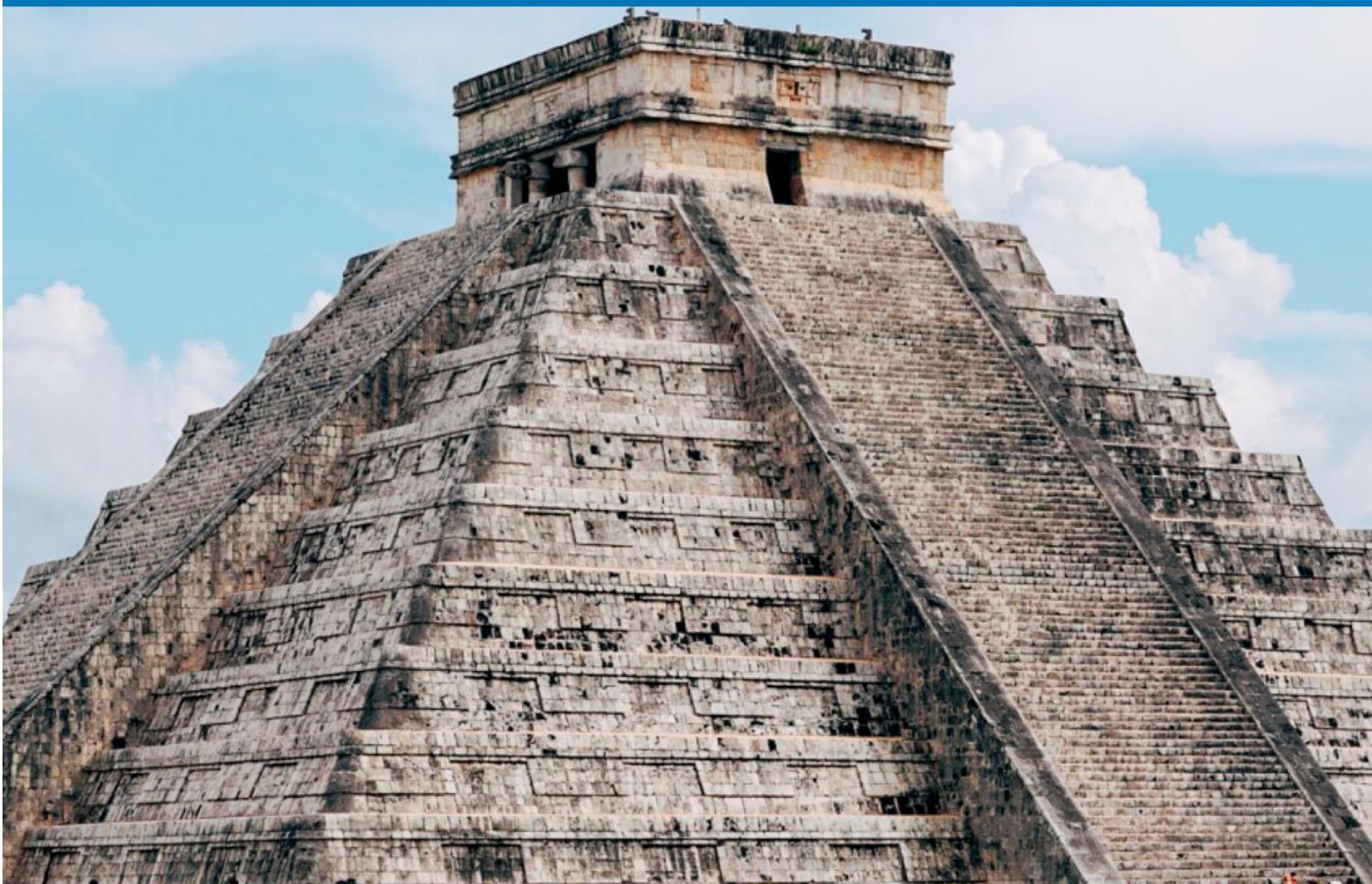


Estado, Gobierno y Administración Pública

Expresión y Desafíos Contemporáneos



Roberto Moreno Espinosa

León Lizárraga Cubedo

Rodolfo Ortiz Ortiz

Coordinadores



Estado, Gobierno y Administración Pública. Expresión y Desafíos Contemporáneos

Roberto Moreno Espinosa
León Lizárraga Cubedo
Rodolfo Ortiz Ortiz
Coordinadores



IAPQROO
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A.C.



Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Enrique Cabrero Mendoza
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Leonardo Morlino
LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI SOCIALI
GUIDO CARI

Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE CHILE-CLAD

Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET- GREGORIO MARAÑÓN

Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Juan de Dios Pineda Guadarrama
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Mario Martín Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Rubén Garrido Yserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Carles Ramió Matas
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Rafael Bañón I Martínez
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

José Manuel Canales Aliende
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Guillermo Escobar Roca
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Ma. del Carmen Rubio Armendáriz
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA, SANTA CRUZ TENERIFE

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN
CIENTÍFICA

Alejandro Romero Gudiño
DIRECTOR DE DESARROLLO POLÍTICO

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Rodolfo Ortiz Ortiz
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Luis Humberto Fernández Fuentes
DIRECTOR DE PROYECTOS ESPECIALES

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara
REPRESENTANTE LEGAL

Estado, Gobierno y Administración Pública.
Expresión y Desafíos Contemporáneos

ISBN: 978-607-98262-2-6

Autor: Roberto Moreno Espinosa
León Lizárraga Cubedo
Rodolfo Ortiz Ortiz
Ramón Cuevas Martínez
Verónica Ocaña Ávila
Leticia Contreras Orozco
Delia Gutiérrez Linares
Eduardo Rodríguez Manzanares
Cirilo García Luna
Ricardo Cortés Padilla
Miguel Ángel Sánchez Ramos
José Juan Sánchez González
Ricardo López Torres
Francisco Martínez Martínez
León Esteban Juan Alejo
Primitivo Ortega Olays
Arturo Ordaz Álvarez
Ernesto Blanco Gastélum
Mario Edgar Gómez Sánchez
Humberto Cantellano Rodríguez
Mariano Velasco Torres
Edmundo Perroni Rocha
Lorenzo Salgado García
Abel González Sanvicente
Yanet Miranda Sánchez
Fernando García Colina Marco
Antoni García Herrera
Nila Marcial Romero
Martín Hernández Juárez
Aurelio León Merino
Gustavo de Jesús Bravo Castillo
Francisco Javier Santini Rodríguez
Alfredo Pérez Paredes
José Aurelio Cruz de los Ángeles
Amado Torralba Flores
Angélica Pérez Ordaz
Oliek González Solán
Ricardo Francisco González Molina
Fernando Castro Grifaldo
José Cisneros Espinosa
Adriana González Franco
Ma. de los Ángeles Flores Nava
Oscar Donovan Casas Patiño
Alejandra Rodríguez Torres
Diana Jezabel Mejía Galicia

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: Diciembre, 2018

Nº Edición: 1

Idioma: Español,

Hecho en México / Made in Mexico



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, ac (aicpaef) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (iapas-fs) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx Twitter:

@iapasfs Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Academia Internacional de Ciencias Políticas-Administrativas y Estudios
de Futuro, A.C.

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan,
México, Distrito Federal, 14630, México

ISBN: 978-607-98268-2-6



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Ustedes libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Contenido

Prefacio

Roberto Moreno Espinosa I - III

Presentación

León Ricardo Lizárraga Cubedo III - V

Primera Parte

Gobierno y Administración Pública

Gobernar por resultados: el caso del municipio de Metepec, Estado de México
Ramón Cuevas Martínez, Verónica Ocaña Ávila 6

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad
en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo
Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares,
Eduardo Rodríguez Manzanares 43

Coalición Pacto por México: análisis del proceso legislativo de las reformas en la
Cámara de Diputados
Cirilo García Luna 59

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros
Ricardo Cortés Padilla, Miguel Ángel Sánchez Ramos 78

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?
José Juan Sánchez González 97

La participación social y política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de
México
Ricardo López Torres, Francisco Martínez Martínez 115

La profesionalización de la gestión pública municipal desde la visión gerencial
León Estebanjuan Alejo, Primitivo Ortega Olays 135

La Profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del estado de
Sonora
Arturo Ordaz Álvarez, Ernesto Blanco Gastélum 147

Implicaciones teórico prácticas de la profesionalización en gobiernos municipales en
el Estado de México: condiciones y hechos 2009-2018
Francisco Martínez Martínez, Ricardo López Torres 166

SEGUNDA PARTE

Economía, Sociedad y Educación

| | |
|--|-----|
| Estratificación de los hogares del estado de Puebla, con base a la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios de la vivienda, del 2010 al 2015 <i>Humberto Cantellano Rodríguez, Mariano Velasco Torres, Edmundo Perroni Rocha</i> | 177 |
| Desempleo y crecimiento económico en la Zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala <i>Lorenzo Salgado García, Abel González Sanvicente, Yanet Miranda Sánchez Fernando García Colina</i> | 208 |
| Línea base para la evaluación de la meta de poner fin a todas las formas de malnutrición en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el estado de Puebla <i>Mariano Velasco Torres, Edmundo Perroni Rocha Humberto Cantellano Rodríguez</i> | 218 |
| Los estudios de opinión una herramienta para la toma de decisiones <i>Marco Antonio García Herrera, Arturo Ordaz Álvarez</i> | 228 |
| La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca <i>Nila Marcial Romero, Martín Hernández Juárez, Aurelio León Merino</i> | 239 |
| Desarrollo integral con rostro humano <i>Arturo Ordaz Alvarez, Gustavo de Jesús Bravo Castillo Francisco Javier Santini Rodríguez</i> | 250 |
| Análisis de la política pública para la creación y fortalecimiento de MIPYMES <i>Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles Amado Torralba Flores</i> | 267 |
| Desafíos de la educación en un mundo globalizado <i>Angélica Pérez Ordaz</i> | 283 |
| Análisis de la responsabilidad social en las universidades cubanas <i>Yanet Miranda Sánchez, Lorenzo Salgado García Oliek González Solán</i> | 301 |
| Responsabilidad social universitaria. La BUAP, ejemplo de responsabilidad social <i>Ricardo Francisco González Molina, Humberto Cantellano Rodríguez, Mariano Velasco Torres</i> | 318 |
| Alcances académicos de replantear la política pública educativa en México desde el enfoque basado en competencias <i>León Estebanjuan Alejo, Primitivo Ortega Olays</i> | 334 |
| Cuarto nivel de Gobierno: Asamblea comunitaria, comunicación política y decisiones públicas <i>José Aurelio Cruz de los Ángeles, José Cisneros Espinosa, Adriana González Franco, María de los Ángeles Flores Nava</i> | 342 |

| | |
|---|------------|
| Programa de comedores comunitarios de la Zona Oriente del Estado de México: Operatividad e interpretación social. Resultados preliminares Fernando Castro Grifaldo, Dónovan Casas Patiño, Alejandra Rodríguez Torres | 352 |
| La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada? Diana Jezabel Mejía Galicia, Roberto Moreno Espinosa | 366 |
| Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México Enrique Moreno Sánchez, Yazmín Hernández Romero, Melesio Rivero Hernández | 378 |
| Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México. Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa | 398 |

Prefacio

Roberto Moreno Espinosa

Arribamos a nuestro 9º Congreso Internacional: “Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo” y al 4º Congreso Mundial: “Política, Gobierno y Estudios de Futuro”, resultado de las alianzas que hemos promovido entre la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS por sus siglas en inglés), el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IAPQROO) y la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT); a donde confluyen también las Instituciones de Educación Superior (IES) e instituciones afines siguientes: a) Universidad Autónoma del Estado de México, b) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, c) Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), c) Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), d) Universidad de Sonora (USON), e) Universidad de Colorado en Colorado Springs (UCCS), f) Escuela de Gobierno Paulo Neves de Carvalho de la Fundación Joao Pinheiro (EGPNC-FJP), g) Universidad Federal de Viçosa (UFV), h) Universidad Federal de Lavras (UFL), i) Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (UNIVDEP), j) Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), k) el Grupo de Investigación en Gobierno Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), l) la Red Social en Administración Pública (NOVAGOB) y la Cámara de Diputados (CD), un consorcio que da como resultado darnos un espacio para el debate, el intercambio de ideas, así como propuestas viables para atender y realimentar diferentes problemas de la vida nacional.

Estamos, de igual manera transitando como sociedad a una nueva fase de crecimiento y desarrollo en múltiples aspectos de la vida nacional, los objetos de estudio e investigación se diversifican y enriquecen, toda vez que las manifestaciones, acciones, luchas y movilizaciones de la sociedad mexicana de los últimos 50 años, tiene como referente inmediato un avance cualitativo y cuantitativo en la democracia representativa y seguramente lo tendrá también en breve en la democracia participativa, con lo cual el desarrollo democrático del país contempla un adelanto largamente esperado. No pocas veces se ha hecho referencia a la transición a la democracia, lo que se apreciaba como un proceso demasiado lento y muchas de las veces dando pasos en reversa.

La manifestación de gran parte de la sociedad mexicana en las recientes elecciones federales de julio pasado fueron de tal magnitud que, no dejaron lugar a dudas de la orientación que espera y que exige aquélla de su régimen y sistema político y de otras múltiples tareas que están inconclusas e inclusive por iniciar, entre las que hay que mencionar al menos: a) mayores oportunidades a los jóvenes, b) combate real a la pobreza y a la pobreza extrema, c) mayor seguridad pública, d) una genuina rendición de cuentas, e) máximo de transparencia en las dependencias y entidades públicas y privadas que gestionan recursos públicos, f) una fiscalización tanto en los recursos financieros como en el cumplimiento de los objetivos y metas sustantivas de todas las dependencias públicas en los tres órdenes de gobierno, g) promover un

país más descentralizado y con oportunidades en lo largo y ancho del mismo, *h*) hacer del orden municipal de gobierno uno realmente identificado y cercano a la población, *i*) elevar la calidad de los servicios y cometidos públicos, *j*) lograr una educación de calidad en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional y de las entidades federativas, *k*) promover la ciencia, la tecnología y la innovación al máximo, rebasar inclusive el 1% de inversión con relación al PIB y, sobre todo eliminar las múltiples y estructurales formas y modalidades que adopta la corrupción que corroe y empantana a la sociedad mexicana.

Se podría seguir con una larga lista de pendientes, aspiraciones y esperanzas de la sociedad mexicana, lo que en el imaginario nacional pareciera una utopía, sin embargo, la creatividad, la disposición, el empuje y los recursos que se pueden poner en juego, hacen viable una buena cantidad de dichas aspiraciones, hoy las sinergias que se desencadenen, pueden propiciar y conducir por el camino adecuado para hacerlas una palpable realidad.

Por lo que hace a nuestros congresos, el debate, la polémica, la argumentación y el análisis que se desprende de las ponencias que fueron aceptadas, plantean esquemas, modelos, panoramas, procesos y propuestas por demás sugestivos y viables, así encontramos cuestiones y asuntos como los siguientes:

Gobernar por resultados, tal como se plantean en los modelos posburocráticos y en consonancia con los gerenciales, donde la profesionalización, la responsabilización y la capacidad de gobierno y gestión se encuentran en juego, en este caso referido al caso de los municipios en el Estado de México, o bien cómo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden acercar al gobierno con la ciudadanía, fortalecer sus vínculos, limitar e inclusive eliminar las corruptelas, tanto en el ámbito municipal como en las entidades federativas. Aspecto fundamental que se debate en varias de las ponencias se relaciona con uno de los grandes pendientes: la alta profesionalización que se requiere hoy día en las entidades federativas y los municipios, la complejidad social, las demandas tradicionales, las nuevas y las emergentes, precisan de una atención más allá de la improvisación y el ahí se va, situación que ya no se resiste en los tiempos presentes, es indispensable rebasar tal situación a todas luces.

Son también abordados asuntos de gran trascendencia, como las interrogantes que plantea la reelección de autoridades gubernamentales en diferentes planos y órdenes, se desprenden así interrogantes sobre el particular: ¿está ya la sociedad mexicana y sus gobernantes para acceder a esta nueva fase, y qué responsabilidades se desprenden de este nuevo escenario? La innovación en las organizaciones públicas con relación a la imperiosa necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los ayuntamientos constituyen otro de los grandes debates a realizarse en el marco de los congresos internacionales. Destaca, asimismo un factor que afecta en gran medida a las sociedades y comunidades locales; cuestiones como la corrupción prevaleciente en los gobiernos y administraciones municipales, de qué dimensiones es tal fenómeno y cómo medirlo, el espacio y objetivos que nos hemos marcado en los congresos, dan lugar a debates con tales contenidos y orientación y a plantearnos metodologías cuantitativo-cualitativas para lograr una idea más concreta de los alcances de dicho fenómeno.

Prefacio

Otros aspectos que también se discuten están vinculados con factores económicos, metropolitanos, vivienda y con las metas de la “Agenda 2030 y los objetivos del desarrollo sostenible” que constituyen retos de gran calibre; la relevancia de la organización comunitaria necesaria como factor necesario para participar en la solución de problemas locales como la vulnerabilidad alimentaria, o bien el recurso que proporcionan los estudios de opinión en la toma de decisiones; también está presente la necesidad de tender a un desarrollo integral en donde el humanismo se encuentre presente de manera central. En el debate se abordan igualmente asuntos vinculados a los retos que enfrentan cotidianamente las micro, pequeñas y medianas empresas y el papel que cubren las políticas públicas orientadas al impulso y fortalecimiento de las mismas, o bien a la necesidad de su creación como dispositivo indispensable para la promoción del conjunto de empresas que mayores posibilidades brindan para el empleo.

Destacan también cuestiones asociadas al fenómeno y proceso educativo relativos a los desafíos que plantea un mundo cada vez más globalizado, donde la competencia y competitividad se dilatan, y las oportunidades que brinda demandan el incremento de la calidad de la educación. Otros aspectos de relevancia se asocian a uno de los procesos de nuestro tiempo relativo a la responsabilidad social universitaria, la cual ha estado presente como parte fundamental de las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior (IES); sin embargo, los grandes problemas que afectan a la sociedad contemporánea, demandan un mayor compromiso de parte de éstas y de sus comunidades, toda vez que la sofisticación y nuevas necesidades y demandas sociales precisan de la acción de cuadros de alto nivel que dirijan su atención a participar de manera creciente en la formulación de alternativas que se traduzcan en aliviar tales problemas. Se encuentra también presente al análisis de los alcances del enfoque de competencias que ha cobrado relevancia en un contexto que observa un desarrollo donde la alta tecnología es una constante.

El presente constituye una suma de objetos de análisis, investigación y estudio que atizan como lo he señalado el debate que propicia aclararnos problemas, compartir inquietudes, avances y líneas de investigación de asuntos públicos que a muchos públicos interesa: la academia, la función pública, así como a otros actores políticos y sociales.

Presentación

León Ricardo Lizárraga Cubedo

En los últimos 40 años, el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IAPQROO), Asociación Civil mexicana, ha destacado por ser uno de los integrantes del Sistema INAP (que aglutina a todos los Institutos de Administración Pública Local), por su vinculación permanente con universidades reconocidas a nivel internacional como la Universidad de Oxford, Carlos III de Madrid, Francisco de Vitoria de Madrid, el INAP de España, así como de organizaciones creadas por los organismos internacionales como la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, OICI (la primera organización municipalista de Iberoamérica) con la que no solo es parte de su comité científico, sino que ha sido partícipe de los Cursos de Pasantías que otorga la OICI desde 2008 becando a servidores públicos quintanarroenses. Otra de esas organizaciones que ha tenido mucho empuje en los últimos años en Iberoamérica y se ha distinguido por impulsar a una red internacional de innovadores públicos es NOVAGOB, organización española que aglutina a más de 12 mil servidores públicos, académicos, empresarios, organizaciones civiles, universidades y gobiernos en pro de trabajar bajo esquemas de innovación gubernamental y de la cual el IAPQROO es miembro.

En este marco y para una organización dirigida por apenas 20 personas, una de las alianzas más significativas que ha tenido el IAPQROO ha sido, sin duda, la incorporación como Capítulo de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y de Estudios de Futuro, IAPAS, en el territorio del Estado de Quintana Roo, México, que por decisión de su asamblea, fue electo desde 2017. Esta alianza estratégica con la IAPAS, ha sido fundamental para consolidar la visión académica de las ciencias político administrativas del IAPQROO, en tanto que la IAPAS ya tiene un programa consolidado de POS DOCTORADO en Administración Pública y cada día se constituye con grandes proyectos significativos en el orden internacional como el TOGIVE project y con la entrega de Doctorado Horis Causa a grandes personalidades de la vida académica internacional, privilegiando el estudio de las ciencias político administrativas del orbe.

Es así que como instituto que pretende estar a la vanguardia de los acontecimientos más recientes de los estudiosos de la vida pública, no podíamos rezagarnos y no apoyar la consolidación del crecimiento vertiginoso que ha propiciado la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y de Estudios de Futuro en el estudio, análisis y formación de una generación de líderes que son parte de diversas instituciones públicas a lo largo del continente. Por ello, co-organizamos el 9no Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo y el 4to Congreso Mundial en Política, Gobierno y Estudios de Futuro, para impulsar un espacio de auscultación seria de los temas que se debaten en la vida de las administraciones públicas, las políticas públicas y la forma de hacer política en la actualidad.

Por si fuera poco, el escenario se engalana con la presencia de uno de los más avezados estudiosos de la ciencia política y de los asuntos públicos que tiene el mundo, el Dr. Gianfranco Pasquino, él discípulo más reconocido de Norberto Bobbio y Giovanni Sartori, quien ha puesto

Prefacio

de manifiesto que no cualquiera es politólogo, poniendo énfasis en la ESCUELA de la ciencia política y su importancia para la resolución de problemas públicos.

Los congresos internacionales que damos cabida en esta oportunidad, son por sí mismos una ocasión ideal para hacer planteamientos y recapitulaciones de las experiencias exitosas en distintas partes del mundo, sin embargo, también es una ocasión especial para discutir sobre la condición que guarda la política y la administración pública, no sólo desde el punto de vista académico, sino desde el punto de vista social, que es lo que mide en realidad el acontecer de la cosa pública.

Abordar la problemática por la que atraviesa la política en el mundo no es sencillo, menos cuando los países más importantes de este continente están siendo presa de manifestaciones políticas que reflejan la crisis severa que existe entre los gobiernos y sus gobernados.

Esta crisis no es ideológica, es una crisis de comunicación, de seguridad pública, de transparencia y rendición de cuentas, de profesionalización, de ética e integridad en el servicio público, y de organización y credibilidad en la política como actividad y en los partidos políticos como organizaciones.

Es en el abuso del poder en donde se encuentra una de las causas más significativas de las actuales crisis gubernamentales y políticas que se están dando en el continente americano. Quizás, valdría la pena para su análisis y discusión la interconexión natural que persiste entre política y administración pública y que ni académica, ni jurídica, ni administrativa y mucho menos socialmente, se ha podido comprobar la dicotomía política - administración.

Por ello, más allá de analizar el adecuado diseño de políticas públicas en materia educativa, en el manejo de la corrupción, en la consecución de fines sociales para disminuir las brechas de desigualdad, los Congresos Internacionales que presentamos ahora con la IAPAS, son fundamentales para encontrar expresiones que nos permitan llegar a dilucidar algunas posibles alternativas para proponer esquemas analíticos para afrontar el futuro. En el concierto del sistema democrático, lo que nos ocupa, es ver cómo podemos ser más receptivos desde el ámbito público a los problemas de la gente y cómo la misma población, puede entender de mejor manera el quehacer gubernamental.

En los últimos años, hemos sido testigos de la falta de formación y profesionalización de los cuadros administrativos; de la mala planeación, programación y presupuestación; de la incipiente utilización de las herramientas tecnológicas y con ellas, la instauración de gobiernos electrónicos que sistematicen la información y solucionen más rápidamente las peticiones de los ciudadanos; al mismo tiempo, también hemos encontrado un total desconocimiento del marco normativo que rige las instituciones; un mal entendido uso de los estudios de opinión y por supuesto, una pésima comunicación que no termina de influir en los usuarios, clientes y ciudadanos que le dan sentido a la responsabilidad gubernamental.

La situación se advierte, en los años en los que los movimientos políticos han permeado en sistemas políticos como el mexicano, cuya estabilidad se basaba en reglas del juego que permitían la sobre regulación de una clase gobernante que mantenía vivos los vasos comunicantes con la sociedad y sus causas. Al romperse esos vasos comunicantes, por la falta de atención y la soberbia política de los actores, la sociedad se fue hartando hasta que eso motivó los cambios políticos y de estructuras gubernamentales.

Es por ello, que si no llegamos a influir en la voluntad política de los principales tomadores de decisión, las herramientas técnicas que pongamos en la mesa de las soluciones a los problemas públicos, jamás tendrán el éxito que esperamos.

Mientras tanto, nuestras organizaciones, los congresos, investigaciones, debates y análisis que discutamos en los próximos días, deberán servirnos para seguir haciendo desde nuestra trinchera, un modo honesto de propuesta que impulse los cambios que México e Iberoamérica requieren.

Me atrevo a afirmar, que la propuesta es simple y compleja, volver a lo básico, escucharnos, atendernos, sentirnos y sobre todo, comprendernos, para que la política y la administración pública, puedan llevarnos a buen puerto.

Saludamos así, la publicación en versión digital del libro: *Estado Gobierno y Administración Pública, expresión y desafíos contemporáneos*, resultado de las aportaciones de los congresistas, seguro estoy que se traducirá en beneficios para la academia y la función pública.

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

Ramón Cuevas Martínez
Verónica Ocaña Ávila

Diagnóstico

El gobierno municipal de Metepec identificó el grado de avance de los programas y acciones con un enfoque para resultados, diseñó e implementó el Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR); utilizamos una metodología que contribuye a valorar los resultados que alcanzan periódicamente las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Para el diseño de este enfoque, fue necesario diagnosticar el nivel de capacidades institucionales que se tienen en la implementación de la gestión municipal para conseguir resultados. Abrimos la oportunidad para que el marco reglamentario sirviera de apoyo para este propósito, ya que anteriormente en ese entonces, únicamente se contemplaban lineamientos para cumplir con un seguimiento de metas y actividades.

En dicho contexto, enfrentamos un escenario en el que comprometimos instrumentar un proceso cuya orientación comprendiera:

1. Una planeación orientada a resultados.
2. El presupuesto basado en resultados.
3. El legado y compromisos de gobierno.
4. Las acreditaciones y certificaciones.
5. El desarrollo Municipal.
6. La comunicación de resultados.

También logramos incluir componentes para identificar, proyectos, metas, actividades, indicadores, estrategias y riesgos, con la visión de conseguir el impacto y beneficio que los programas generan a la población.

Durante el diseño encontramos la necesidad de instrumentar mecanismos que permitieran lograr un seguimiento en el que se logrará una calificación periódica mediante una plataforma automatizada.

Considerando que las tendencias internacionales evalúan el desempeño de los gobiernos, en la idea de que la ciudadanía solamente acepta vincularse con el servicio público, si esta percibe resultados que la benefician. Es decir, la mejor forma de acercarse con la población es comunicarle los beneficios que la administración municipal alcanza en su favor.

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

Descubrimos la importancia que tiene la administración para resultados en el servicio público, entre otros, desencadena en un acercamiento con el ciudadano, fortalece su mandato, se mejora constantemente, razón por la que enfocamos esfuerzos a desarrollar competencias para generar mayor confianza.

La puesta en marcha del SAMUR contribuyó a fortalecer las condiciones administrativas, tecnológicas y del personal para dirigir sus esfuerzos basados en estándares internacionales o nacionales que impulsen las competencias. Los servidores públicos jugaron un papel importante, impulsamos su capacidad para demostrar experiencia, conocimiento y habilidades que demanda la población.

Invitamos a los servidores públicos a participar en el curso taller de capacitación para dar inicio a su certificación, bajo el Estándar de Competencia “Administración Gubernamental por Resultados”, destacando que es el primer estándar en el país que abre la oportunidad, para quienes trabajan en el gobierno federal, estatal y municipal.

El desarrollo de competencias significó una fortaleza para el gobierno municipal de Metepec, al convertirse en el primer municipio en promover la certificación de servidores públicos con este estándar, en este proceso participó la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), a través de su cuerpo de especialistas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS).

Durante el diseño del modelo de gestión, que derivó en el SAMUR, tuvimos la oportunidad de revisar el marco legal e institucional del gobierno municipal, encontrando un marco legal limitado a una planeación institucional.

Fue necesario revisar los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, realizando reuniones y entrevistas a funcionarios de gobierno municipal, mediante las cuales encontramos que sus programas se suscriben específicamente, al cumplimiento de los ordenamientos institucionales que exigen los entes internos y externos.

Es decir, hasta antes del SAMUR, encontramos que faltaba realizar un seguimiento y evaluación de los resultados; la tecnología de la información para la sistematización de la planeación, programación y evaluación era ajena. Tampoco existía una comunicación efectiva a la población de los resultados alcanzados.

Justificación

Como respuesta a la necesidad de impulsar un enfoque hacia resultados, pusimos en marcha el modelo de innovación denominado Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR), el cual constituye un enfoque con visión estratégica centrada en el alcance de resultados. Incorpora objetivos, estrategias, personas, recursos y procesos.

El modelo constituye un administrador en potencia para constituir una plataforma que contribuye a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, incorporando la introducción de mecanismos de competencia que promueven los servicios de calidad.

La metodología tiene un carácter sistémico encaminada al desarrollo de una cultura de monitoreo y evaluación de resultados, otorga continuidad a la gestión de las instituciones

locales, mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos y operativos, riesgos, proyectos y procesos.

Visualiza los programas en un sentido de utilidad social, donde los servidores públicos comprometidos con el diseño de soluciones efectivas resuelven los males públicos que debilitan el entusiasmo de los ciudadanos.

El SAMUR responde a los requerimientos legales y reglamentarios, dispuestos en la legislación vigente, como, por ejemplo, los lineamientos planteados en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, la cual señala en su artículo 19, que es competencia de los ayuntamientos:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- II. Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación;
- III. Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado de México, la Agenda Digital y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos;
- IV. Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal;
- V. Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación con el Plan de Desarrollo Municipal;
- VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda;
- VII. Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio;
- VIII. Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;

Para atender estos requerimientos legales, el modelo SAMUR comprende el cumplimiento de los requisitos legales registrados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Funciona en seis vertientes: Compromisos de Gobierno; Agenda para el Desarrollo Municipal; Acreditaciones; Programas Insignia; Plan de Desarrollo Municipal; y la Planeación Municipal basada en Resultados Municipales (PbR^m) en las que centra su seguimiento y evaluación.

Esta importante herramienta significa un apoyo a los ediles entrantes y salientes; ya que, ante la escases de recursos para cumplir sus compromisos de gobierno, el monitoreo y seguimiento estratégico contribuye a canalizar recursos a las esferas donde verdaderamente se necesita la inversión pública.

Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR)

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Gestión para Resultados (GpR) es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo; asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.¹

Es un enfoque que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una responsabilidad directa de los funcionarios por los resultados de su gestión.²

Asimismo, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

- Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social.
- La gestión pública tiene que orientarse a la obtención de resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición de cuentas periódica.

Para Caso, la Gestión o Gobierno por Resultados, es la estrategia que usa información del desempeño de las políticas para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados.

Se puede definir Gobierno por Resultados como:

“Un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión”.
(Caso, 2011)

Antecedentes de Gobierno por Resultados en México

En la década de 1980 surgió un modelo llamado la Nueva Gerencia Pública (NGP), siendo un fenómeno que se difundió poderosamente a nivel mundial como un eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas.

¹ Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación. Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) Banco Mundial (BM).

² Ver más en la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa Jefatura de Ministros de Argentina, disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm

La propuesta de este modelo implicaba hacer un redimensionamiento del Estado haciendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas tecnológicas para la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas que implicaban la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento en el proceso de toma de decisiones y el incremento de la productividad y la eficiencia de los servicios públicos.

Este conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por una mejor calidad en cuanto a los servicios públicos que el Estado ofrecía a los ciudadanos implicaba una serie de reformas en el sector público para su implementación.

En México se desarrollaron una serie de reformas institucionales con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental. En tal sentido en mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, la cual fue aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007.

Uno de los pilares estratégicos de esta reforma tuvo que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. Es este principio en el que se establecieron las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

En el marco de la GpR y con fundamento en el marco constitucional y legal, se implantó en la Administración Pública Federal (APF) el Presupuesto basado en Resultados, PbR, procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público.

De esta forma el proceso considera los resultados esperados y alcanzados de las políticas públicas y los programas presupuestarios durante todas las etapas del ciclo presupuestario. Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia y, de esta manera, lograr los objetivos de desarrollo nacional.

El PbR relacionó los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF y con los programas presupuestarios. Su finalidad fue vincular las asignaciones y el destino final de los recursos públicos, fortaleciendo los programas prioritarios y estratégicos para lograr los resultados esperados.

A su vez se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño el cuál se define como el conjunto de elementos que permite monitorear, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas y los Programas presupuestarios a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, con el objeto de mejorar los resultados de los mismos.

El Sistema se estructuraba de la siguiente manera:

- GpR (Gobierno por Resultados)
- PbR (Presupuesto Basado en Resultados)
- SED (Sistema de Evaluación del Desempeño) Lo cual genera rendición de cuentas y transparencia.

Esta propuesta hizo posible el cambio de paradigmas en la administración pública, generando un gobierno que sustenta su actuar en términos de resultados obtenidos y de los impactos en la sociedad. Lo que implicó la adopción de reformas administrativas y organizaciones.

Gobierno por Resultados; el Modelo Metepec (SAMUR)

Al inicio de la administración pública municipal de Metepec 2016-2018, presidida por David López Cárdenas, se implementó la metodología conocida como GpR, nombrado para el caso municipal, Sistema de Administración Municipal por Resultados.

Dada la importancia de la implementación de la metodología de GpR: Modelo Metepec (SAMUR), se consideró necesario sustentarla de un marco jurídico, por lo que se incorporaron los principales instrumentos jurídicos y de planeación con los que cuenta la administración pública municipal.

Son tres los instrumentos jurídicos y de planeación en los que el municipio de Metepec desarrolló la metodología del SAMUR, a saber: el Sistema de Planeación; el Plan de Desarrollo Municipal; y el Bando Municipal de Metepec, Estado de México.

Sistema de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación involucra los tres ámbitos de gobierno, la planeación democrática para el gobierno municipal de Metepec es reconocida en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La planeación democrática, la entendemos como el medio para captar las necesidades sociales, sus demandas, sugerencias y expectativas, como compromiso de gobierno; es también, un instrumento para construir programas y acciones de trabajo cuya materialización permite satisfacción a los requerimientos que les dieron origen.

Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2016-2018, es el instrumento de gestión que establece y organiza las actividades del gobierno municipal y su administración pública; contiene los programas, proyectos y acciones que sintetizan las propuestas y necesidades ciudadanas; e integra y sistematiza los elementos que propiciarán una mejor calidad de vida para los habitantes de Metepec.

El Bando Municipal de Metepec

El Bando constituye el principal ordenamiento jurídico del que emanan los reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter municipal, en el Título Quinto, Capítulo Único Artículo 49, establece que:

“El Gobierno Municipal, a través de la Dirección de Gobierno por Resultados, tiene como fin implementar una cultura de calidad en los servicios de la administración pública municipal, mediante la certificación de los servicios públicos que están orientados a la atención directa de la ciudadanía. Se establecerá un modelo de presupuesto participativo, y la programación de sus obras y acciones se llevará a cabo en razón a los estudios que deriven en proyectos de gran impacto social.

Vertientes que evalúa el Modelo SAMUR en Metepec

El modelo Metepec (SAMUR) considera el seguimiento y evaluación de los proyectos, indicadores, metas y acciones contempladas en las siguientes vertientes:

- A. Compromisos de gobierno
- B. Agenda para el Desarrollo Municipal
- C. Acreditaciones
- D. Programas Insignia
- E. Plan de Desarrollo Municipal
- F. PbRM

Compromisos de gobierno

Centra su seguimiento en las acciones, metas o indicadores que permiten medir el cumplimiento de los compromisos asumidos; se da seguimiento a tres tipos de compromisos:

- De Campaña
- De Talleres de Planeación Participativa
- Del Presupuesto Participativo

Agenda para el Desarrollo Municipal

El cumplimiento de los indicadores establecidos en la Agenda para el Desarrollo Municipal asignados a cada una de las dependencias municipales, también son objeto de seguimiento.

Acreditaciones

Durante la gestión municipal 2016-2018 se trabaja para lograr la acreditación de 81 proyectos de innovación para consolidarnos como administración municipal distintiva, de tal manera que por primera vez hemos registrado las mejores prácticas municipales para alcanzar las acreditaciones, certificaciones y reconocimientos con la observancia de entidades externas de carácter nacional e internacional; a la fecha ya logramos obtener 40, es decir el 49%.

Programas Insignia

Los programas distintivos de cada una de las dependencias que conforman la Administración Municipal son considerados en el esquema del SAMUR, mismos que se clasifican de acuerdo a la siguiente tipología:

- Bienes
- Servicios
- Ideas
- Organizaciones
- Personas
- Lugares

Plan de Desarrollo Municipal

El seguimiento y evaluación de las líneas de acción asignadas a cada una de las dependencias en el Plan de Desarrollo Municipal, constituyen parte fundamental del seguimiento del SAMUR.

Con el propósito de orientar los esfuerzos de las dependencias y organismos municipales hacia los propósitos y objetivos que señalan las políticas públicas, estrategias y las líneas de acción del Plan de Desarrollo Municipal, el SAMUR da seguimiento a los diferentes aspectos tanto cuantitativos como cualitativos que tienen que ver con el desarrollo de los proyectos, obras y acciones.

| PDM 2016-2018 | | Objetivos | Estrategias | Líneas | Compromisos Políticos |
|--------------------------------------|--|-----------|-------------|--------|-----------------------|
| Pilar temático Gobierno Solidario | | 3 | 2 | 63 | 11 |
| Pilar Temático Gobierno Progresista | | 2 | 10 | 138 | 19 |
| Pilar Temático Sociedad Protegida | | 1 | 5 | 17 | 5 |
| Eje Gestión Gubernamental Distintiva | Gobierno Eficiente que Genere resultados | 1 | 1 | 8 | 0 |
| | Financiamiento para el Desarrollo | 1 | 1 | 14 | 0 |
| Total | | 8 | 19 | 225 | 35 |

PbRM

La evaluación de la ejecución de los programas y proyectos, donde se encuentran inscritas las obras, acciones, bienes y servicios con los cuales el gobierno municipal pretende alcanzar objetivos y metas plasmados en su PDM vigente y programa anual, no puede quedar exenta de seguimiento.

La fase de evaluación programática, es por tanto una actividad de suma importancia para las dependencias generales y auxiliares que integran la administración municipal, ya que da a

conocer su aporte a la mejora en la calidad de vida a nivel local, el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas previstas en el plan, permitiendo la detección de desviaciones en la etapa de ejecución, y la implementación de medidas correctivas durante el ejercicio, que permitan reorientar efectivamente las intervenciones gubernamentales.

Objetivo General

Obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados al amparo de los valores éticos y del trabajo corresponsable que impulse decididamente la participación social y ofrezca servicios de calidad, en un marco de legalidad y justicia, para mejorar las oportunidades de vida de la población.

Objetivos Particulares

- Centrar las decisiones en los resultados: que la toma de decisiones se mantenga siempre en base a los objetivos y resultados planteados en todas las etapas del proceso presupuestario: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Alinear la planeación estratégica, la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados: estos elementos deben diseñarse y alinearse dinámicamente para apoyar el logro de los resultados.
- Mantener la medición e información sencillas: los sistemas de información y de indicadores deben estar orientados a resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo, medibles y sencillos de utilizar.
- Gestionar para, y no por resultados: significa concentrarse en los resultados y efectos deseados, y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución. Lo anterior implica un cambio en la visión de cómo debe realizarse la gestión pública.
- Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Público meta

El modelo Metepec (SAMUR) está dirigido a 1874 servidores públicos adscritos a la administración pública municipal.

Periodo de ejecución

El Sistema de Administración por Resultados SAMUR inició su implementación en enero del año 2016, con el inicio de la administración de David López Cárdenas, y al segundo año de

implementación el SAMUR ha permitido que se alcancen resultados que en una programación ordinaria no se hubieran identificado.

Líneas de acción

Objetivo:

Obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de administración pública.

Línea de Acción 1:

Capacitar y sesionar con los titulares de las dependencias, organismos descentralizados y autónomos de la administración municipal, así como con los servidores públicos, directamente responsables de cumplir las metas y actividades registradas en los proyectos, obras y acciones.

Línea de Acción 2:

Diseñar el Plan Anual de Resultados, donde los titulares y los servidores públicos de las dependencias, organismos descentralizados y órganos autónomos identifican los resultados que deberán alcanzar en un periodo de tiempo, destacando los proyectos, obras y acciones de mayor relevancia; a fin de programar el cumplimiento de indicadores, metas y actividades con los que se alcanzarán los resultados de la administración municipal.

Línea de Acción 3:

Registrar proyectos, indicadores, metas y actividades en el Sistema Automatizado del SAMUR, para lo cual los titulares y los servidores públicos de las dependencias, utilizan las claves de acceso, para ingresar la información a los campos establecidos en el sistema, cuidando en todo momento de registrar la información correcta y los datos del personal responsable: nombre, número telefónico, correo electrónico, y los demás que solicite.

Línea de Acción 4:

Monitorear y comunicar; el administrador del SAMUR realiza seguimiento y evaluación de los resultados, y los comunica periódicamente a los titulares y responsables de las dependencias, organismos descentralizados y autónomos, para ello, se realiza un monitoreo mediante el sistema de alertas preventivo y de verificación de evidencias, a fin de garantizar el cumplimiento de metas y actividades de los programas y proyectos.

Línea de Acción 5:

Reportar los resultados alcanzados conforme a los diversos tipos de reportes, a fin de tener una visión del desempeño de las dependencias, organismos descentralizados autónomos, respecto al cumplimiento de sus proyectos, indicadores, metas y actividades, que se consideren necesarios para garantizar la mejora de los resultados.

Línea de Acción 6:

Certificar a los Servidores públicos para desempeñar esta acción, mediante una convocatoria; el personal que participa como responsable en el SAMUR, cuenta con seis meses para lograr la certificación bajo el Estándar de Competencia ECGAGR01.

Estrategias

El Sistema de Administración Municipal por Resultados se desarrolló de la siguiente manera:

- I. Se definió primero qué se debería lograr y de qué manera.
- II. Se decidió qué recursos se necesitaban: presupuestales, humanos y tecnológicos.
- III. Se planeó, mediante actividades concretas, cada uno de los compromisos del Programa de Gobierno. Fue posible conocer anticipadamente el ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿para qué?

En dicho contexto, el Sistema de Administración Municipal por Resultados se rige bajo los siguientes principios:

- La formulación del programa y el presupuesto se genera en torno al alineamiento de resultados de manera lógica.
- Los resultados son la base para la asignación y movilización de recursos.
- La obtención efectiva de los resultados con relación en los compromisos asumidos se evalúa sistemáticamente por medio de indicadores del Legado.

Elementos de Desarrollo del SAMUR

Los elementos que requiere el SAMUR para su desarrollo son de dos tipos; internos y externo, al respecto se señala que:

Internos:

- Modelo SAMUR
- Sistema integrado
- Metodología aprobada
- Tablero de control

Externos:

- Soporte de expertos/ Sesiones ejecutivas

Implementación de GPR: Modelo Metepec (SAMUR)

Desarrollo del Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR)

La implementación del Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR), se desarrolló en cinco fases: diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y comunicación de resultados. En cada una fue necesaria la planificación, a fin lograr los objetivos particulares planteados.

ETAPA 1: PLANEACIÓN CON BASE EN LA METODOLOGÍA SAMUR

Fase I. Diseño

- I.** Definición del legado: Se identificaron las expectativas y necesidades de los ciudadanos.
- II.** Definir la misión: Se construyó la razón de ser de la institución; el propósito por el cual existe, y por lo tanto da sentido y guía sus actividades.
- III.** Formular los objetivos: Se trazaron los resultados a los cuales se deseó llegar.
- IV.** Definir la estrategia: Proceso seleccionado para llegar a resultados.
- V.** Determinar indicadores: La manera en la cual se mide el resultado.
- VI.** Establecer las metas y calendarización de metas: El progreso logrado en un tiempo determinado.

Fase II. Ejecución

- VII.** Definir actividades: Se concretaron las acciones que se necesitaban realizar.
- VIII.** Asignar compromisos: Se determinó quién es el responsable de hacerlo.
- IX.** Determinar las necesidades de recursos: Se identificaron que recursos se necesitaban para llevarlo a cabo.

Fase III. Seguimiento

- X.** Seguimiento de resultados: Se realizó el levantamiento de datos que miden los avances.
- XI.** Evaluación de los resultados: Se cotejan, analizan y emiten los datos para las distintas jerarquías de la institución.
- XII.** Utilización de datos: Se atienden los requerimientos establecidos para la mejora de planes y programas.

Fase IV. Evaluación

- XIII.** Integrar la evaluación: Se solventaron los resultados alcanzados y los no alcanzados.

Fase V. Comunicación de Resultados

- XIV.** Integrar la estrategia de comunicación de los resultados: Se establecen canales de comunicación para que la población conozca los resultados; utilizando

todas las ventajas que ofrecen las redes sociales.

Para la instrumentación de las fases antes descritas se tomó en cuenta lo siguiente:

1. Se definieron los posibles resultados esperados, basados en un análisis recomendado.
2. Se identificó la población objetivo que es beneficiada por programa o proyecto, diseñados para la atención de sus necesidades.
3. Se monitoreó los procesos hacia la obtención de resultados y se gestionaron los recursos utilizando los indicadores establecidos.
4. Se identificaron y detectaron riesgos, considerando los resultados esperados y recursos requeridos.
5. Se incrementaron los conocimientos al aprender lecciones y aplicarlas en la toma de decisiones.
6. Se notifica sobre los resultados logrados y los recursos involucrados.
7. Se estableció un periodo de vida bien definido.
8. Se visualizaron resultados claros y concisos.
9. Actividades bien definidas para lograr los resultados.
10. Actores involucrados definidos.
11. Se construyó una estructura institucional con funciones claras y responsabilidades definidas.
12. Se aseguraron recursos disponibles y necesarios.
13. Se estableció el seguimiento y la evaluación.

En la integración de la metodología que se desarrolló intervienen los siguientes elementos:

Actividades: Es el conjunto de procesos que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo máximo. Se definen para cada producto. ¿Qué se debe hacer para obtener productos?

Productos: Son los logros concretos de las actividades de la intervención, asociados típicamente con bienes producidos o servicios entregados, ¿cuáles serán los logros finales de las actividades planificadas?

Resultados: Se identifica como el cambio en comportamientos, estado o actitudes de la población objetivo-beneficiaria de la intervención, ¿qué cambio eficaz se desea lograr?

Innovación: Son las mejoras sostenibles en las condiciones de vida a las que contribuye una intervención, proyecto o programa, ¿qué beneficios arrojaron las modificaciones y cambios?

Ruta crítica de la planeación estratégica del Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR)

- 1. Legado:** El legado se construye a partir de la visión de tres actores fundamentales, la ciudadanía, el presidente municipal y los directores, con el objetivo de dejar una huella positiva que trascienda en la memoria de la ciudadanía del municipio receptor.

Ejemplo: Apoyamos la economía familiar al inicio del ciclo escolar y contribuimos a mejorar la calidad educativa, entregando paquetes escolares a todos los alumnos inscritos en educación básica del sector público, sin importar calificaciones o número de estudiantes por familia. Par de tenis, chamarra con mangas desmontables para usar como chaleco, mochila para alumnos de primaria y secundaria, para precolar lonchera. Fueron otorgados a más de 36 mil alumnos de 130 escuelas públicas.

(Legado de la Dirección de Educación del Municipio de Metepec)

- 2. Objetivos:** Se registran los objetivos que definen los resultados a los que se desea llegar, a través de anuncios breves que establecen las bases para la medición de los logros obtenidos. Preferentemente se rigen por las directrices siguientes:

| | |
|-----------------------|-----------------------------|
| Orientación ciudadana | Eficiencia presupuestal |
| Enfoque a procesos | Alineación a una estrategia |

Ejemplo: disminuir un 5% el índice de rezago social mediante la implementación del programa Mercado a Bajo Costo.

(Programa. Mercado a Bajo Costo de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Metepec)

- 3. Estrategias:** para la formulación de estrategias, el gobierno municipal se registrá por las directrices siguientes:

| | |
|------------------------------|---------------------------------|
| Centrada en Resultados | Establecer plazos |
| Capacitación y certificación | Uso de verbos |
| Redacción concreta | Coordinación e interdependencia |
| Orientación Ciudadana | |

Ejemplo: Implementación del programa social Mercado a bajo Costo, a través de la colocación de puntos de venta en lugares estratégicos del municipio tres veces por semana, comunicándolo a la ciudadanía a través de redes sociales, grupos de watsapp y autoridades auxiliares.

(Programa. Mercado a Bajo Costo de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Metepec)

- 4. Riesgos:** Los proyectos deben considerar las amenazas internas y externas que pueden provocar el incumplimiento de las metas, por lo que se deben plantear conforme a las siguientes directrices:

| | |
|----------------|---------|
| Identificación | Control |
| Evaluación | Cierre |

Redacción

Ejemplo: la falta de capacitación a bomberos, en materia de prevención y combate a incendios, causaría el incumplimiento y protocolo de atención inmediata de auxilio y rescate en situaciones de crisis.

(Programa: Atención a Desastres y Emergencias de la Coordinación de Protección Civil y Bomberos del Municipio de Metepec)

Indicadores: Para la formulación de los indicadores se rigen por las directrices siguientes:

| | |
|------------------------|-------------|
| Medición del desempeño | Importancia |
| Medición de objetivos | Tipo |
| Periodicidad | Dimensiones |
| Características | Formula |

Ejemplo: La atención al usuario respecto al servicio prestado tendrá un índice de satisfacción de 8 sobre 10 del total de encuestados.

(Programa: Cartas de Servicio del Organismo de Agua del Municipio de Metepec)

5. Meta: Para la formulación de las metas se rigen por las siguientes directrices:

| | |
|-------------|--------------|
| Formulación | Desarrollo |
| Condiciones | Viabilidad |
| Atributos | Objetividad |
| Línea base | Programación |

Ejemplo: Poner fin a todas las formas de violencia en niñas, niños y adolescentes.

(Programa: SIPINNA de la Administración Pública Municipal de Metepec)

6. Actividades: Para la formulación de las actividades se regirán por las siguientes directrices:

| | |
|-------------|--------------|
| Formulación | Desarrollo |
| Condiciones | Viabilidad |
| Atributos | Objetividad |
| Línea base | Programación |

Ejemplo: Realizar pláticas en materia de Seguridad Pública, Tránsito y Prevención del delito, abarcando dentro del catálogo de pláticas en el tema “Violencia intrafamiliar e Igualdad de Género”

(Programa: Operación y Vigilancia para la prevención del Delito de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Metepec)

Elementos de la planeación estratégica

La implantación del Sistema de Administración Municipal por Resultados se sustenta en tres elementos:

- 1. Planeación Estratégica.** Contribuye a definir la situación deseada donde se quiere llegar, los objetivos a lograr, partiendo de una situación inicial en la cual están involucrados los agentes, dígase directivos o funcionarios.
- 2. Plan de Gobierno.** El cual permite puntualizar las actividades, insumos que se requieren, así como la asignación de responsabilidades por proceso.
- 3. Gestión del desempeño.** Observa los resultados por proceso que se realizan. Con la información obtenida se pueden analizar los problemas y buscar mejoras en actividades, y por ende resultados.

El sistema y las herramientas del SAMUR generan una mayor conciencia sobre los riesgos y oportunidades y proporciona los instrumentos adecuados para aminorar los riesgos y establecer las oportunidades.

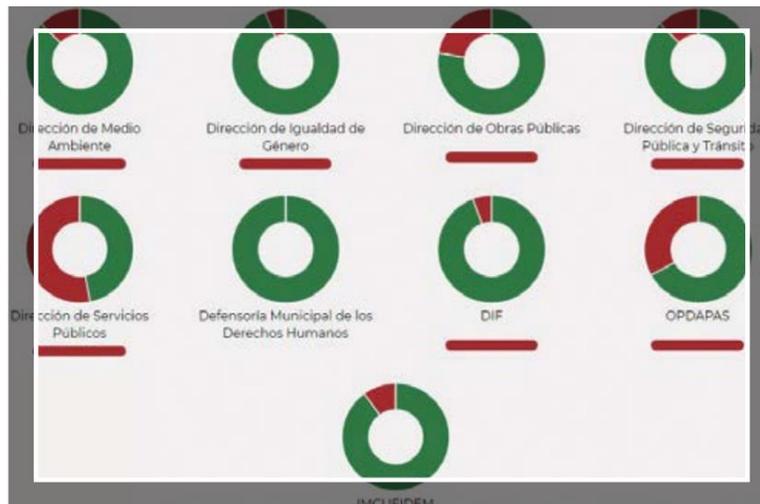
Realizando estas actividades de seguimiento y evaluación se genera un círculo virtuoso donde se retroalimentan las intervenciones de un proyecto o programa, como se observa en el siguiente esquema.



ETAPA 2: FUNCIONAMIENTO DE LA HERRAMIENTA AUTOMATIZADA SAMUR

La implantación del SAMUR se opera a través de su herramienta automatizada que permite establecer claramente indicadores y actividades por Legado, Objetivos e Indicador.

La plataforma tecnológica SAMUR, cuenta con un panorama amplio de los proyectos desarrollados, además brinda un seguimiento y evaluación continua de los mismos.



Acceso a la Plataforma SAMUR

1. Se ingresa a la plataforma a través de un portal/página de internet gobiernoporresultados.com.mx.



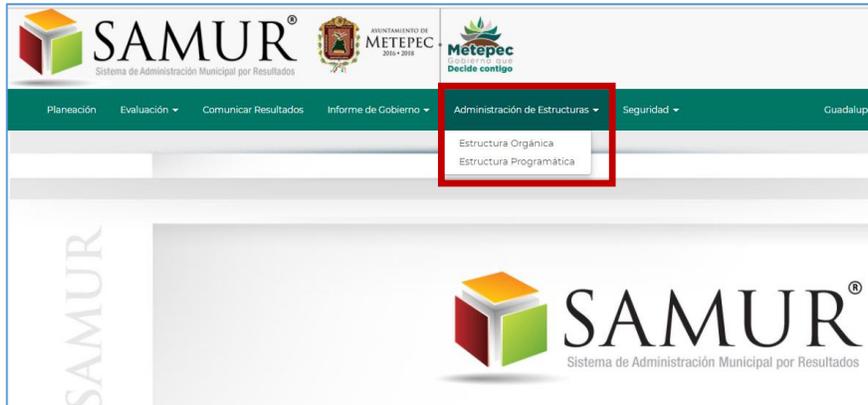
2. Se captura la contraseña y usuario asignado, oprimiendo el botón "ingresar".



3. Una vez ingresado aparecerá una ventana como se muestra en la imagen.



4. Posteriormente se da click en la pestaña Administración de Estructuras, para ingresar la Estructura Orgánica y la Estructura Programática.



5. Da click en Estructura Orgánica, posteriormente en Agregar Dependencia para ingresar las entidades involucradas.



6. Se llenan los recuadros con la información solicitada, al finalizar da click en Guardar.

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

- Se da click en Estructura Programática, posteriormente en Agregar Programa para ingresar las vertientes a evaluar.



| Agregar Estructura + | |
|--|----------|
| Nombre Estructura | Opciones |
| Agenda para el Desarrollo Municipal | Borrar |
| Programas Insignia | Borrar |
| Plan de Desarrollo Municipal | Borrar |
| Compromisos | Borrar |
| Acreditaciones | Borrar |
| Presupuesto basado en Resultados Municipal | Borrar |

- Se llenan los recuadros con la información solicitada, al finalizar da click en Guardar.



Formulario de "Agregar Estructura".

Nombre de Estructura:

Misión | Objetivos | Estrategias | Metas

Regresar Guardar

2.2 Registro de Proyecto

- Se selecciona la primera pestaña de Planeación Estratégica y da click en Estructura Programática para visualizar las vertientes a evaluar.



- Se desplegarán las 6 vertientes evaluadas en el Sistema.



| Planeación Estratégica | |
|--|--|
| Estructura Programática ▼ | |
| Plan de Desarrollo Municipal | |
| Agenda para el Desarrollo Municipal | |
| Compromisos | |
| Programas Insignia | |
| Acreditaciones | |
| Presupuesto basado en Resultados Municipal | |

3. Se da click en cualquier vertiente de la Estructura Programática para ingresar o modificar un proyecto, indicador, meta o actividad.



4. Para añadir o modificar un Proyecto da click en Proyectos, da click en Agregar Nuevo Proyecto para ingresar y click en Proyectos, para modificar.



5. Después de dar click en Agregar Nuevo Proyecto, aparecerá una ventana como la siguiente, llena los recuadros y da click en Guardar al finalizar.

A form titled 'Agregar Proyecto' with a brown header. It contains several input fields: 'Estructura Orgánica:' with a dropdown menu, 'Nombre del Proyecto:', 'Propósito:', 'Responsable:', 'Teléfono Celular:', 'Correo Electrónico:', 'Fecha de Inicio:', and 'Fecha de Cumplimiento:'. Below these fields are four tabs: 'Objetivos', 'Estrategias', 'Riesgos', and 'Observaciones'. At the bottom are two green buttons: 'Regresar' with a circular arrow icon and 'Guardar' with a floppy disk icon.

2.3 Registro de Indicadores

1. Da click en Agregar Indicador para ingresar uno nuevo y click en Proyectos...para modificar alguno de los registrados finalizar.

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

| Plan de Desarrollo Municipal | | |
|------------------------------|-------|-------------|
| Proyectos | Metas | Indicadores |
| Agregar Nuevo Indicador | | |
| Estrcutura Orgánica... | | |
| Selecciona Año... | | |
| Proyectos... | | |

2. Después de dar click en Agregar Indicador, aparecerá una ventana como la siguiente, llena los recuadros y da click en Guardar al finalizar.

| Agregar Indicador | |
|----------------------|------------------------|
| Estructura Orgánica: | Estrcutura Orgánica... |
| Año: | Selecciona Año... |
| Proyectos: | Proyectos... |
| Fin del Indicador: | Fin del Indicador... |
| Nombre de Indicador: | Indicador... |
| Propósito: | Propósito... |
| Interpretación: | Interpretación... |
| Responsable: | Responsable... |
| Teléfono Celular: | Teléfono Celular... |
| Correo Electrónico: | Correo Electrónico... |
| Periodicidad: | Periodicidad... |
| Unidad de Medida: | Unidad de Medida... |
| Fórmula: | Fórmula... |
| Variable X: | Variable X... |
| Variable Y: | Variable Y... |

| | | | | |
|--|--|--|--------------------------|--|
| Periodicidad: | Periodicidad.. | | | |
| Unidad de Medida: | Unidad de Medida.. | | | |
| Fórmula: | Fórmula.. | | | |
| Variable X: | Variable X.. | | | |
| Variable Y: | Variable Y.. | | | |
| Variable Z: | Variable Z.. | | | |
| Variable W: | Variable W.. | | | |
| <hr/> | | | | |
| Línea Base: | Línea Base (debe incluir un dato numérico) | | | |
| Fuente de la línea base: | Fuente de la línea base.. | | | |
| Año de la Fuente: | Año de referencia de la funete.. | | | |
| <table border="1"> <tr> <td style="background-color: #f08080; color: white; text-align: center;"> Rojo < Valor Mínimo Amarillo... </td> <td style="background-color: #fff2cc; color: black; text-align: center;"> Amarillo >= <- </td> <td style="background-color: #c6efce; color: black; text-align: center;"> Verde > Valor Máximo Amarillo... </td> </tr> </table> | | Rojo < Valor Mínimo Amarillo... | Amarillo >= <- | Verde > Valor Máximo Amarillo... |
| Rojo < Valor Mínimo Amarillo... | Amarillo >= <- | Verde > Valor Máximo Amarillo... | | |
| Lista de Meses | | | | |
| <input type="checkbox"/> Enero <input type="checkbox"/> Febrero <input type="checkbox"/> Marzo <input type="checkbox"/> Abril <input type="checkbox"/> Mayo <input type="checkbox"/> Junio <input type="checkbox"/> Julio <input type="checkbox"/> Agosto <input type="checkbox"/> Septiembre <input type="checkbox"/> Octubre <input type="checkbox"/> Noviembre <input type="checkbox"/> Diciembre | | | | |
| <table border="1"> <tr> <td style="background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px;">Regresar</td> <td style="background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px;">Guardar</td> </tr> </table> | | Regresar | Guardar | |
| Regresar | Guardar | | | |

2.4 Registro de Metas

1. Para añadir o modificar una Meta, da click en Metas, da click en Agregar Nueva Meta para ingresar, y click en Proyectos... para modificar una ya registrada.

| Plan de Desarrollo Municipal | | | | | | | | |
|------------------------------|-------------|--------------|-------------------|------------|----------|------------|-----------|----------|
| Proyectos | Metas | Indicadores | | | | | | |
| Agregar Nueva Meta + | | | | | | | | |
| Estrcutura Orgánica.. | | | | | | | | |
| Selecciona Año.. | | | | | | | | |
| Proyectos.. | | | | | | | | |
| Nombre de Meta | Responsable | Tipo de Meta | Total Actividades | Pendientes | Vencidas | Resultados | Modificar | Opciones |
| No hay Metas Registradas | | | | | | | | |

2. Después de dar click en Agregar Nueva Meta, aparecerá una ventana como la siguiente, llena los recuadros y da click en Guardar al finalizar.

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

Agregar Meta

Estructura Orgánica: Estructura Orgánica...
Año: Selecciona Año...
Proyectos: Proyectos...
Nombre de Meta:
Mes de Cumplimiento: Selecciona Mes
Responsable: Responsable...
Teléfono Celular: Teléfono Celular...
Correo Electrónico: Correo Electrónico...
Seguimiento:
Meta Anual: Programado Anual...
Unidad de Medida: Unidad de Medida...

Agregar Actividad ▾

Lista de Actividades

No se han agregado actividades

2.5 Registro de Actividades

1. Después de dar click en Agregar Nueva Actividad, aparecerá una ventana como la siguiente, llena los recuadros y da click en Guardar al finalizar.

Agregar Actividad ▾

Copiar meta Copiar actividad

Nombre de Actividad:
Responsable: Responsable...
Teléfono Celular: Teléfono Celular...
Correo Electrónico: Correo Electrónico...
Programado: Programado Mensual...
Fecha de Cumplimiento: Fecha de Cumplimiento
Control:

Agregar

Lista de Actividades

No se han agregado actividades

Regresar ↶ Guardar 📄

2.6 Registro de Evidencias

1. Cada uno de los apartados cuenta con la sección de resultados.

| Plan de Desarrollo Municipal | | | | | | | | |
|---|----------------------------------|--------------|-------------------|------------|-------------|------------|--------------------------|----------|
| Proyectos | | Metas | | | Indicadores | | | |
| Agregar Nueva Meta + | | | | | | | | |
| Dirección de Educación | | | | | | | | |
| 2018 | | | | | | | | |
| Alfabetización y rezago educativo | | | | | | | | |
| Nombre de Meta | Responsable | Tipo de Meta | Total Actividades | Pendientes | Vencidas | Resultados | Modificar | Opciones |
| Entregar 80 constancias de alfabetización, certificados de primaria o secundaria entre la población mayor de 15 años, promovidos en las plazas comunitarias y círculos de estudio del municipio de Metepec en el periodo 2018 | Celia del Carmen Téllez Carrillo | Seguimiento | 48 | 0 | 0 | Resultados | <input type="checkbox"/> | Eliminar |

2. El Sistema SAMUR permite cargar archivos en formato PDF como evidencia del cumplimiento de indicadores, actividades y metas.

| Enero | Febrero | Marzo | Abril |
|------------|---------|-----------|-----------|
| 4 | 4 | 4 | 4 |
| Mayo | Junio | Julio | Agosto |
| 4 | 4 | 4 | 4 |
| Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
| 4 | 4 | 4 | 4 |

| Actividades Mes de FEBRERO | |
|--|---|
| Difusión del programa de rezago educativo a la población vulnerable a través de diferentes actividades y medios. 📅 28/02/2018 | |
| Nombre de Actividad: | Difusión del programa de rezago educativo a la población vulnerable a través de diferentes actividades y medios. |
| Responsable: | Celia del Carmen Téllez Carrillo |
| Teléfono Celular: | 7222512422 |
| Correo Electrónico: | luna.menguante.240@gmail.com |
| Fecha de Cumplimiento: | 28/02/2018 |
| Evidencia: | <div style="display: flex; align-items: center;"> <input style="border: 1px solid #ccc;" type="text"/> </div> <div style="text-align: right; margin-top: 5px;"> <input icon"="" trash="" type="button" value="Borrar "/> </div> |
| Visitas de supervisión a círculos de estudio y plazas comunitarias. 📅 28/02/2018 | |
| Elaborar un informe de asesorías brindadas a la población interesada en concluir sus estudios de nivel básico en las comunitarias y círculos de estudio. 📅 28/02/2018 | |

El Sistema SAMUR

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

- Opera un sistema de alertas que permite enviar mediante correo electrónico la notificación de las actividades próximas a vencer.
- Se cuenta con 10 días hábiles para realizar el registro de actividad, así como la carga de evidencia.
- El sistema realiza la evaluación mensual conforme al cumplimiento de las actividades, metas y/o indicadores programados.
- De manera automática registra información sobre la comunicación de resultados.
- Se identifica el impacto y la población beneficiada para que esta sea comunicada a la ciudadanía.
- En caso de incumplimiento envía alerta al titular de la dependencia y al Presidente Municipal.
- Las alertas ayudan a tener un monitoreo en tiempo real de la realización de las actividades, metas y/o indicadores.

ETAPA 3: REPORTE DE RESULTADOS Y COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

3.1 REPORTE DE RESULTADOS

La herramienta automatizada permite identificar, medir y evaluar los resultados por dependencia, al contar con un semáforo del desempeño sobre el cumplimiento de los indicadores, metas y acciones en tiempo real.

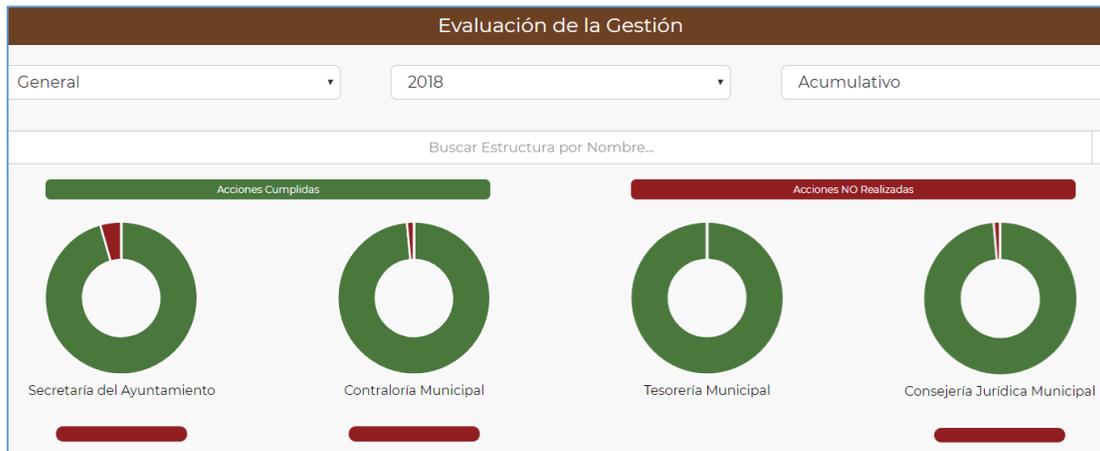
1. Da click en la pestaña de Evaluación.



2. Da click en Opciones, para seleccionar el mes que deseas consultar. Para visualizar todo el año presiona Acumulativo.



3. Una vez dado click en el mes o acumulativo, aparecerá una ventana como la siguiente: Da click en el nombre de la entidad para visualizar la evaluación de los Proyectos.



4. Una vez ingresado aparecerá una ventana.

- Y se da click en el Nombre de la Dependencia para desplegar la información.
- Se da click en la línea roja, se despliega la información de los proyectos que no se cumplieron en tiempo y forma.

5. Para ver el seguimiento a una actividad, aparecerá una ventana como la siguiente.

| Acreditaciones | | | | 100% |
|---|---------|-------------|-----------|---------------------------------|
| Calificación Crediticia HR Ratings (HR A+) | | Propósito | | 100% |
| Meta: Calificación Crediticia HR Ratings (HR A+) | | Seguimiento | | Mes de Cumplimiento: ABRIL 100% |
|  | | | | |
| Enero | Febrero | Marzo | Abril | |
| 0 | 0 | 1 | 0 | |
| Mayo | Junio | Julio | Agosto | |
| 1 | 1 | 0 | 0 | |
| Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | |
| 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Ir | | | | |

- Se da click en el número del mes a consultar para visualizar la evidencia registrada en la Actividad.

Asimismo, el Sistema arroja un archivo en formato PDF con el reporte de las actividades cumplidas en el mes.

3.2 COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

La metodología de comunicación de resultados se desarrolla de acuerdo con los elementos beneficiarios, resultado obtenido e impacto, enfocado hacia los resultados claros y concisos que serán difundidos entre la población.

3.2.1 Estrategia de comunicación de resultados

Se identifican los resultados utilizando la plataforma SAMUR para comunicarlos de acuerdo con los tres elementos que componen la comunicación por resultados.

La estrategia de comunicación tiene implícito a los sujetos/destinatarios que van a ser beneficiados con el legado, el resultado obtenido de éste y el efecto que se da y además es visible.

El seguimiento cuenta con fichas técnicas que nos permiten medir y evaluar los indicadores, así como la realimentación para cambios y ajustes en los resultados.

Los elementos de la comunicación de resultados utilizan tres componentes de conformidad a la metodología:

- Beneficiario:** Se entiende como beneficiario a la persona que ha obtenido algún apoyo del gobierno, sea directa o indirectamente.
- Resultado obtenido:** Es la acción que se alcanzó con la implementación de las acciones diseñadas.
- Impacto alcanzado:** Este apartado se responde con la pregunta ¿En qué se mejoró o benefició la población objetivo?, ya que aquí se refleja el éxito de la implantación de un proyecto.

Información de difusión a la ciudadanía

Se formulan comunicados que se dan a conocer en los medios de conformidad con la metodología.

Plan de comunicación de resultados

Se conforma un plan de comunicación donde se destacan los resultados de las actividades, metas, proyectos e indicadores.

Evidencia fotográfica

Se presenta las evidencias fotográficas para destacar resultados conforme al plan de comunicación de resultados.

Etapa 4: Certificación de servidores públicos a través del Estándar de Competencia ECGAGR01 Administración Gubernamental por Resultados

Actualmente, resulta inconcebible imaginar la administración pública alejada de las normas y certificaciones nacionales o internacionales, que reconozcan las acciones que se realizan para mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos de manera directa e indirecta.

El principal objetivo de la administración pública es satisfacer las crecientes demandas que exigen los ciudadanos, es por ello que cada día se busca mejorar la eficiencia de la gestión, desarrollando e implementando técnicas de innovación.

El estándar de Competencia (ECGAGR01), Administración Gubernamental por Resultados (AGpR), describe las funciones para constituir una Administración para Resultados, que desarrollen las y los funcionarios, a través de la construcción de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, riesgos, indicadores y metas.

Es decir, que satisfaga las necesidades de la ciudadanía incorporando mecanismos de competencia que promueven los servicios de calidad, mediante nuevos modelos de organización gubernamental. Asimismo, establece la necesidad de efectuar una comunicación efectiva de los resultados obtenidos.

Actualmente la administración municipal de Metepec cuenta con la certificación de 60 servidores públicos bajo el Estándar, los cuales demostraron que cuentan con las habilidades para desarrollar una cultura de monitoreo y evaluación que fortalezca la incorporación del enfoque de Administración Gubernamental para Resultados, a través de la planeación, seguimiento, evaluación y comunicación de una gestión pública de calidad, orientada a resultados y centrada en la ciudadanía y/o usuarios de los programas.

El personal demostró sus conocimientos para la elaboración, planeación, evaluación y seguimiento de planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos; y desde su formulación más temprana, permitan efectuar un monitoreo y evaluación durante y con posterioridad a su implementación, así como la permanencia y planeación de los procesos de comunicación de tales resultados.

En este sentido, el estándar nos permite contar con un modelo de innovación organizacional, que refleja el valor agregado en los bienes, servicios y regulaciones, enfocándose a la realización

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

de análisis apropiados y entender la necesidad de planear, no solo de cumplir, para lograr los impactos esperados en los programas municipales.

- Proceso de Certificación
 - Capacitación

Se desarrolló esta fase del proceso de certificación atendiendo a la siguiente programación:

Sesión 1: El Gobierno por Resultados

- Presentación del Curso.
 - Competencias y Estándar para la Administración del Gobierno para Resultados.

Sesión 2: Competitividad para una Administración para Resultados

- Planeación del Sistema de Gobierno para Resultados.

Sesión 3: Marco Lógico: teoría y práctica

- Metodología del marco lógico.
- El árbol del problema.
- El árbol de objetivos.
- Ejercicios prácticos.

Sesión 4: Indicadores del Plan de Gobierno

- Indicadores administrativos de evaluación.
- Metodología de construcción.
- Matriz de indicadores para resultados.
- Ejercicios prácticos.

Sesión 5: Seguimiento de Indicadores del Plan de Gobierno

- SAMUR: estructura y operación.
- Práctica de manejo del sistema.
- Práctica de los temas de planeación e indicadores.

Sesión 6: Evaluación de Indicadores del Plan de Gobierno

- Controles.
- Auditoría administrativa.
- Reporte de verificación de auditoría.
- Práctica en el SAMUR.

Sesión 7: Comunicación de los Resultado del Plan de Gobierno

- Comunicación administrativa y asertiva.
- Comunicación de resultados del gobierno para resultados.

- Práctica en el SAMUR.
- Cierre del Curso.

II. Entrevista inicial y diagnóstico

III. Evaluación de la competencia

IV. Emisión del juicio y cierre de la evaluación

V. Gestión de certificados de quien obtenga el resultado de competente

7.2. Reglamentación del Sistema de Administración por Resultados

Para el correcto desempeño del Sistema de Administración por Resultados se elaboró el:

REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL POR RESULTADOS (SAMUR) DE METEPEC, ESTADO DE MÉXICO

El cual está integrado de la siguiente manera:

CAPÍTULO PRIMERO

De las disposiciones generales

CAPÍTULO SEGUNDO

De la implementación sistema de administración municipal por resultados

CAPÍTULO TERCERO

De los planes por resultados comprometidos

CAPÍTULO CUARTO

De la formulación de los planes por resultados

CAPÍTULO QUINTO

De la gestión de resultados

CAPÍTULO SEXTO

Del plan de mejora

CAPÍTULO OCTAVO

De los servidores públicos

CAPÍTULO NOVENO

De las responsabilidades e incumplimientos

1. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Gobernar por resultados: el caso de Metepec, México

En el desarrollo del SAMUR se cuenta con la participación de 29 directivos, así como de 300 operativos de las siguientes dependencias de la administración municipal:

1. Dirección de Administración
2. Dirección de Desarrollo Económico, Turístico y Artesanal
3. Dirección de Educación
4. Dirección de Servicios Públicos
5. Secretaría del H. Ayuntamiento
6. Contraloría Municipal
7. Tesorería Municipal
8. Dirección de Medio Ambiente
9. Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
10. Coordinación de Protección Civil y Bomberos
11. Dirección de Gobernación
12. Dirección de Igualdad de Género
13. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos
14. Coordinación de Comunicación Social
15. Dirección de Cultura
16. Dirección de Obras Públicas
17. Dirección de Seguridad Pública y Tránsito
18. Coordinación de Gobierno Digital y Electrónico
19. Dirección de Desarrollo Social
20. Dirección de Gobierno por Resultados
21. Oficina de la Presidencia
22. Consejería Jurídica Municipal
23. Seguimiento al cumplimiento de las TAT'S
24. Unidad de Logística
25. Coordinación de Gabinete Financiero
26. Secretaría Particular de Presidencia

Además de los organismos descentralizados:

1. Organismo Público Descentralizado para la prestación de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Metepec (OPDAPAS).
2. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Metepec (IMCUFIDEM).
3. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Para el Proceso de Certificación participó la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

2. METAS Y FORMAS DE EVALUACIÓN

Meta:

1. Alcanzar los Resultados planteados en el Plan de Gobierno.

Forma de Evaluación

Se realizó la evaluación de los indicadores del Plan de Gobierno para conocer el avance obtenido a través de una auditoría, la cual permite evaluar el grado de cumplimiento de los requisitos definidos en el Plan de Gobierno, para detectar aquellas áreas o actividades que no cumplen los criterios establecidos; además, es una herramienta que determina la eficacia de las acciones establecidas para alcanzar los objetivos, evaluando si es necesario introducir mejoras de la gestión.

Por lo que la auditoría:

- Verifica si se cumplen los requisitos del Plan de Gobierno.
- Constata si las acciones son efectivas.
- Da oportunidad a la administración de mejorar sus acciones.
- Cumple con los requisitos reglamentarios.

Se genera un reporte el cual contiene lo siguiente:

1. Número de informe
2. Área auditada
3. Lugar y fecha
4. Lista del equipo auditor
5. Documentos de referencia
6. Objetivos y alcance
7. Resumen de los hallazgos/áreas de mejora
8. Conclusiones
9. Sugerencias
10. Firmas

Para el desarrollo de las auditorías se consideran las siguientes etapas:

1. Preparación o Planificación. Objetivo y alcance, dependencias que van a ser auditadas, documentación de referencia, identificación de los miembros del equipo auditor, fecha y lugar de ejecución de la auditoría, elaboración del programa de la auditoría y revisión preliminar de la descripción del Plan de Gobierno.
2. Realización. Presentar el equipo auditor, presentar el plan de auditoría, incluyendo el alcance y objetivo, presentar la metodología a aplicar, confirmar recursos necesarios y clarificar cualquier detalle.
3. Informe.
4. Seguimiento. Se verifica la eficacia de las acciones correctivas acordadas con el auditado, con relación a los incumplimientos detectados y al tiempo estipulado para levantar las mismas.

Para el desarrollo de las evaluaciones, el personal encargado deberá considerar lo siguiente:

- Planificar y desarrollar objetiva, efectiva y eficientemente las tareas asignadas.

- Preparar los documentos de trabajo.
- Recopilar y analizar las evidencias.
- Documentar las observaciones.
- Participar en la elaboración del informe con los resultados de la auditoría.
- Retener y salvaguardar los documentos pertinentes a la auditoría.
- Cooperar con el auditor responsable y asistirlo.
- Mantenerse dentro del alcance de la auditoría.
- Actuar con objetividad.
- Recoger y analizar evidencias que sean pertinentes y suficientes.
- Mantenerse atentos ante cualquier señal de evidencia que pueda influir en los resultados de la auditoría.
- Actuar éticamente.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

En lo que va del año 2018, el SAMUR ha permitido alcanzar resultados que en una programación ordinaria no sería posible identificar.

La herramienta digital SAMUR permite contar con el monitoreo en tiempo real del cumplimiento de:

651 proyectos

6 Mil 401 actividades

720 indicadores

1 Mil 273 metas

Con estos datos estadísticos se logró integrar por primera vez en un gobierno municipal un Plan Anual de Resultados Comprometidos, que está integrado en la plataforma SAMUR, por lo que las ventajas que para la administración pública representa son las siguientes:

- Se cuenta con un monitoreo y evaluación en tiempo real, los directivos y enlace SAMUR tienen acceso a una herramienta que les permite conocer el nivel de cumplimiento de sus proyectos.
- Obtenemos un informe mensual y acumulado de resultados alcanzados en cada proyecto, dando oportunidad a tomar acciones preventivas para asumir medidas que permiten su cumplimiento.
- La evaluación de los proyectos está sustentada en los resultados alcanzados, priorizando los que representan un beneficio e impacto a la ciudadanía.
- Se cuenta con una metodología efectiva para comunicar los resultados a la población, permitiendo identificar el nivel de aceptación que tienen los proyectos de la gestión municipal.

- Existe una coordinación entre las dependencias involucradas para identificar las corresponsabilidades en el logro de resultados obtenidos.

4. *BENEFICIADOS*

La herramienta SAMUR y el enfoque a resultados han beneficiado a los servidores públicos de gobierno municipal de Metepec, al desarrollar su competencia en gestión de resultados, orientados al beneficio de la gente.

Ahora los servidores públicos participantes cuentan con una herramienta que les facilita, registrar, controlar y evaluar los resultados de los programas.

Aunque es una herramienta implantada para gestionar resultados en los programas de gobierno, también aporta beneficios a la ciudadanía debido a que este enfoque impulsa resultados de alto impacto a la población.

Algunos proyectos, cuyos resultados fueron identificados en el SAMUR, están beneficiando de manera directa a la población, en particular porque impactan en su economía al tener un bajo costo, o bien, porque son gratuitos.

Entre ellos se pueden encontrar los siguientes:

1. A quienes deciden registrar el nacimiento de sus hijos en Metepec, les entregamos un Kit conformado por 28 artículos para Bebé.
2. A las parejas vecinas que deciden celebrar su enlace matrimonial, les entregamos una despensa de cocina y una planta.
3. A las personas de la tercera edad que padecen enfermedades de leves a moderadas, les damos servicio de consulta médica y odontológica.
4. Las niñas y niños de todas las escuelas públicas de preescolar, primaria y secundaria, reciben un Kit gratuito de tres artículos escolares. (Puede ser chamarra, chaleco o suéter; par de tenis o zapatos; y lonchera o mochila).
5. A los estudiantes que cursan primaria, secundaria, media superior, superior y posgrado, reciben becas por motos de mil 500 hasta 4 mil pesos.
6. Para disminuir la obesidad y casos de diabetes entre la población, entregamos seis productos hortofrutícolas de temporada con un kilo cada uno y un producto procesado.
7. A los vecinos de las colonias les ofrecemos legumbres, verduras y huevo en los mercados itinerantes, donde hemos pasado de 2 a 4 puntos de venta por semana.
8. Estamos esterilizando a los animales de compañía o mascotas en el Centro de Control Canino y Felino.
9. Continuamos aplicando descuentos en el pago por suministro de agua.

En este sentido, se benefician los 227 Mil 827 habitantes del municipio y los 1 Mil 874 servidores públicos.

Conclusiones

El uso de una herramienta que genera respuestas efectivas a la demanda ciudadana permite al personal directivo y operativo contar con un referente del avance y alcance de resultados a través de la ejecución de programas integrales y particularmente los de cada dependencia. Esto se logra a través del Sistema de Administración Municipal por Resultados (SAMUR).

Para el buen funcionamiento de dicha herramienta es necesario construirla a partir de tres criterios básicos: Metodología que permita identificar un mapa de resultados; Plataforma Digital, donde se registre y administre, de forma electrónica, toda la información resultado del proceso laboral permanente; y Comunicación de Resultados, en el que se identifican los datos e información de resultados asociados al alto impacto social, inversión y beneficio, para ser comunicados a la ciudadanía.

Previo al diseño del SAMUR, fue muy importante llevar a cabo trabajos de diagnóstico para identificar el nivel de capacidades institucionales que permitieran implementar una gestión municipal para conseguir resultados. Además de la necesidad de analizar la esfera de competencia reglamentaria, a fin de orientarla a resultados y no simplemente a un seguimiento de metas y actividades.

Hoy sabemos que las tendencias internacionales que evalúan el desempeño de los gobiernos, señalan que la ciudadanía solamente acepta vincularse con el servicio público, si ésta percibe resultados que la benefician; de ahí que se conformó el Sistema que además de incentivar un acercamiento con el ciudadano, fortalece el mandato mediante la mejora constante del servicio público, a través del desarrollo de competencias para lograr una planificación eficaz de los resultados, logrando así construir confianza.

El SAMUR representará una fortaleza para los gobiernos municipales, si concomitante a su operación del SAMUR, se promueve la certificación de servidores públicos con este estándar; proceso en el que es recomendable participen universidades o instituciones educativas con alto reconocimiento.

La metodología del SAMUR, representa un parteaguas en la forma en la cual trabajan las administraciones municipales, al dar seguimiento a la información relacionada con el cumplimiento de objetivos, metas, actividades e indicadores, con un solo propósito: rescatar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes.

Fuentes Consultadas

Caso, A. (2011). *El presupuesto en base a resultados y el sistema de evaluación de desempeño en México: una propuesta para entidades federativas*. En M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.), (2011). *Evaluación de políticas públicas en México* (pp. 45-69). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cuevas Martínez, Ramón; “*Administración Municipal por Resultados*” Ed. 2015.

Cuevas Martínez, Ramón; “*Estándar de Competencia: Administración Gubernamental por Resultados ECGAGR01*” Ed. 2016.

Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación. Proyecto: “*Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos*”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) Banco Mundial (BM).

Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa Jefatura de Ministros de Argentina, disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm.

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo

Leticia Contreras Orozco
Delia Gutiérrez Linares
Eduardo Rodríguez Manzanares

Introducción

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), ha venido a revolucionar el quehacer del Estado y de sus instituciones, frente a la complejidad que presentan las demandas y/o necesidades del colectivo social. En ese sentido, el gobierno electrónico (GE) se ha convertido en un referente necesario para lograr mejoras en la gestión y por lo tanto ofrecer mejores servicios, así como alternativas para fortalecer las relaciones entre autoridades y ciudadanos.

Es evidente que las TIC ofrecen grandes recursos de cercanía, proximidad y transparencia, así como de prontitud en la respuesta y que por lo tanto hoy en día, permitir que los ciudadanos se relacionen con sus administraciones a través de medios tecnológicos no es una voluntad sino una obligación.

Por ello, en este trabajo se pretende analizar los avances en materia de gobierno electrónico en la Ciudad de México, Puebla e Hidalgo, con la finalidad de conocer las mejoras a la gestión y la forma en que se establecen los vínculos con la sociedad, a través del uso de las TIC en el marco de la alternancia política en dichas entidades federativas.

En el marco de la configuración de un gobierno constituido para el ciudadano y con el ciudadano, los avances de las tecnologías de la información y el acceso a las redes de internet, los gobiernos estatales encuentran nuevas posibilidades de vincular a sus administraciones públicas con la ciudadanía. Así surge la idea del gobierno electrónico, una innovación a partir de las TIC, que ha contribuido a la definición de procesos menos burocráticos y más transparentes, lo que facilita la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones hacia la sociedad en su conjunto.

Gobierno electrónico, concepto y enfoques

En los años recientes, la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se ha ampliado considerablemente a diversos ámbitos de la actividad pública y privada.

La incorporación de dichas tecnologías en las actividades del sector público impulsó el surgimiento del concepto de gobierno electrónico. De acuerdo a Naser & Concha (2011), el gobierno electrónico es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión, se refiere al uso de las TIC para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

Para Gil-García y Luna-Reyes (citado por Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008, p.3) gobierno electrónico es la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento.

Así, se puede señalar que el gobierno electrónico trae consigo grandes ventajas, por ejemplo: puede reducir el tiempo al realizar trámites; puede darse una relación más cercana entre el gobierno y los ciudadanos; se puede acceder fácilmente a información precisa; puede incrementarse la calidad de los servicios; pueden abrirse canales de comunicación con los ciudadanos y esto a su vez puede ampliar la participación en la toma de decisiones.

Existen un gran número de definiciones que involucran diferentes consideraciones, por ello, Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval-Almazán (2015) proponen cuatro criterios que nos permiten agrupar las diversas definiciones con base en los siguientes enfoques:

- a) Enfoque evolutivo (analiza el gobierno electrónico de acuerdo a su nivel y etapas de desarrollo y es el enfoque que será utilizado en la presente investigación)
- b) Enfoque relacional (enfatisa en la aplicaciones o relaciones que se dan entre el gobierno electrónico y otros actores)
- c) Enfoque enunciativo (describe las características del gobierno electrónico)
- d) Enfoque clasificadorio (destaca las diferentes aplicaciones del gobierno electrónico).

Para fines de este trabajo, es el enfoque evolutivo el que permitió llevar acabo el análisis de los casos elegidos.

El gobierno electrónico en México

Este apartado tiene por objetivo situar los antecedentes del gobierno electrónico en México, particularmente desde el ámbito Federal, así como analizar algunos programas y proyectos que se han desarrollado en las últimas administraciones.

Aunque suele pensarse que el origen del gobierno electrónico en México proviene de principios del siglo XXI, y específicamente a partir del gobierno de la alternancia, Gil-García, Mariscal y Ramírez (2008); y Sánchez (1999), sostienen que podemos ubicar algunos de sus orígenes desde la década de los sesentas con el proceso de informatización, es decir la incorporación de equipos de cómputo, que proporcionó la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a instituciones como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Nacional Financiera y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Inicialmente fueron adscritas a estas computadoras tareas relacionadas con procesos de control administrativo, nómina y aplicaciones de ingeniería, no obstante, su operación, programación y aplicación enfrentó varias limitantes tanto técnicas, como administrativas (Sánchez, 1999).

Durante la década de los setentas se crearon el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos de la Administración Pública Federal, el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública, así como el Comité de Informática de la

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo

Administración Pública Estatal y Municipal (Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008), con lo cual se comenzaron a fraguar los primeros esfuerzos institucionales por incluir las TIC dentro de la administración pública mexicana.

En la siguiente década (en los años ochenta), se fundó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el cual desempeñó un rol inicial como promotor y responsable de la política nacional informática.

Ya en la década de los noventa, dicho instituto presentó el documento denominado *Elementos para un programa estratégico en informática* (INEGI, 1994) en el cual se identificaban algunos de los beneficios, retos y acciones a emprender en materia informática a nivel nacional, así como algunos aspectos específicos relacionados con la informática en el sector público.

Tomando como referencia este documento y un Foro de Análisis de la Política Informática, se promulgó en 1995 la Ley Federal de Telecomunicaciones, misma que le otorgó atribuciones específicas en la materia a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL, antecedente del actual Instituto Federal de Telecomunicaciones) (Quintanilla, 2016).

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dio origen al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), el cual fue coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como al Programa de Desarrollo Informático, coordinado por el INEGI, y contó con la participación tanto del Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública como la del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (Sánchez, 1999).

El PROMAP señalaba como una de sus líneas de acción el establecimiento de un vínculo entre las tecnologías de la información y el mejoramiento de los procesos administrativos, se otorgó a la tecnología de la información un papel fundamental en los proyectos de modernización administrativa de las dependencias y entidades, esto permitiría mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, adicionalmente mayor eficiencia en los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo (Diario Oficial de la Federación, 1996a).

En cuanto al Programa de Desarrollo Informático, éste planteaba fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información, con el fin de lograr su pleno aprovechamiento como instrumento de apoyo para elevar la productividad y competitividad en los sectores público, privado y social, y con ello propiciar el bienestar de la sociedad (Diario Oficial de la Federación, 1996b).

Dentro de los objetivos generales del Programa, se establecieron los siguientes:

1. Promover el aprovechamiento de la informática en los sectores público, privado y social del país.
2. Impulsar la formación de recursos humanos y el desarrollo de la cultura informática.
3. Estimular la investigación científica y tecnológica en informática.
4. Fomentar el desarrollo de la industria informática.
5. Propiciar el desarrollo de la infraestructura de redes de datos.

6. Consolidar instancias de coordinación y disposiciones jurídicas adecuadas para la actividad informática (Diario Oficial de la Federación, 1996b).

Aunado a estas acciones también destaca que durante este sexenio se impulsó el establecimiento de un portal web por parte del Sistema de Administración Tributaria (SAT) en 1998 (Sour, 2007).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual fue implementado por el gobierno de la alternancia, se señalaba la necesidad de contar con un gobierno de clase mundial, de calidad total, innovador e inteligente, y el cual ofreciera mayores y mejores servicios mediante el uso de las tecnologías de la información (Diario Oficial de la Federación, 2001).

La adopción de medidas gerencialistas en el gobierno de Vicente Fox, tuvo como efecto un mayor desarrollo del gobierno electrónico en México durante este sexenio, dentro de las principales acciones en la materia destacan la Agenda de Buen Gobierno y el Sistema Nacional e-México.

La Agenda de Buen Gobierno estableció como sus líneas de acción las siguientes:

1. Un gobierno honesto y transparente
2. Un gobierno profesional
3. Un gobierno de calidad
4. Un gobierno digital
5. Un gobierno con mejora regulatoria
6. Un gobierno que cueste menos (Presidencia de la República, 2002).

En el caso específico de la cuarta línea de acción la Agenda señalaba la necesidad de contar con un gobierno que le permitiera a los ciudadanos obtener información y servicios a través de las nuevas tecnologías de la información, así como realizar trámites sin problema de horarios y cualquier día (Presidencia de la República, 2002).

Una de las iniciativas más significativas fue el Sistema Nacional e-México, surgió como una iniciativa presidencial y contó con la participación de distintos actores gracias a la realización de un Foro de consulta convocado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), derivado de la organización de dicho Foro se delinearon las estrategias y líneas de acción del programa, el cual logró reconocimiento y varios premios internacionales (SCT, 2010).

La finalidad del Sistema Nacional e-México fue acercar las tecnologías de la información a la población, en especial en las zonas marginadas del país, así como mejorar la conectividad y ofrecer contenidos y servicios digitales.

Los pilares del Sistema Nacional e-México fueron la conectividad, los contenidos y los sistemas y se siguió como estrategia la creación de centros comunitarios tecnológicos (Presidencia de la República, 2001).

Otras de las características del Sistema Nacional e-México fue la incorporación del sector privado, particularmente en las tareas de conectividad, así como la inclusión de las secciones de e-gobierno, la cual permitía realizar algunos servicios y trámites, y la sección e-municipal, el

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo

cual buscaba construir un sistema información entre el gobierno federal, los municipios y los ciudadanos (Crovi, 2002).

El desarrollo y vinculación de portales web en distintas dependencias de gobierno, particularmente la del SAT y la de los portales *declaranet*¹ y *tramitanet*² fueron otras de las medidas emprendidas durante este sexenio (Sour, 2007). Asimismo, es de destacar la promulgación en el año 2002, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, antecedente de la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP, 2016), la publicación de esta ley constituyó un primer avance para el gobierno electrónico en materia regulatoria en nuestro país.

De la misma manera resulta importante señalar que en el plano institucional, en el año 2003 fue creada la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI), adscrita a la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como la creación en el año 2005 de la Comisión Intersecretarial de Gobierno electrónico, igualmente adscrita a la SFP, el objetivo común de estas unidades consistía en el desarrollo de proyectos para aprovechar el potencial de las TIC en la administración pública federal (Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008).

Finalmente, es importante destacar la creación en el año 2005 de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico, misma que continúa en operación en la actualidad, y cuyo objetivo consistía en promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las TIC en las dependencias federales (DOF, 2005).

La administración 2006-2012 se caracterizó fundamentalmente por impulsar acciones en materia de seguridad y preservación del estado de derecho, por lo que las acciones en materia de gobierno electrónico fueron más limitadas y se concentraron en el impulso de una agenda digital en el país.

El Plan Nacional de este periodo, en particular en los ejes 2. Economía competitiva y generadora de empleos; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, reconocía la necesidad de establecer las condiciones para insertar al país en la vanguardia tecnológica y destacaba el papel de las TIC al permitir aumentar la eficiencia en los procesos productivos y en la gestión pública en general (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Dentro de las estrategias más importantes de estos ejes se encuentran las siguientes:

- Eje 2, Objetivo 14, Estrategia 14.2 Promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación.
- Eje 2, Objetivo 14, Estrategia 14.3 Promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60 % de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar, desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población.

¹ El portal *declaranet*, ahora denominado *declaranetplus*, es un sistema electrónico que permite a los servidores públicos la declaración de su situación patrimonial.

² El portal *tramitanet* fue una iniciativa que permitía ordenar, clasificar y consultar los requisitos, oficinas, horarios y costos de los trámites de las dependencias federales (Morales, 2014).

- Eje 2, Objetivo 14, Estrategia 14.4 Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.
- Eje 5, Objetivo 4: Estrategia 4.1 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 la información y comunicaciones para la gestión pública (Diario Oficial de la Federación, 2007: 125-286).

Hacia principios del año 2009 la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico presentó la Agenda de Gobierno Digital, en la cual se establecieron las estrategias y lineamientos a adoptar en materia de gobierno electrónico en las dependencias federales y se establecía que la Secretaría de la Función Pública sería la encargada de su implementación.

Dentro de las estrategias que se delinearón en este documento y que se presentan a continuación, las primeras cuatro corresponden a la dimensión de eficiencia operativa gubernamental y los tres restantes corresponden a la dimensión de servicio al ciudadano:

1. Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia operativa del gobierno.
2. Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del gobierno federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de mejores prácticas.
3. Elevar el grado de madurez de Gobierno Digital en las instituciones y con ello, el nivel de competitividad del gobierno.
4. Asegurar la administración y operación de TIC a través del establecimiento de un marco normativo.
5. Promover la digitalización de trámites y servicios gubernamentales integrados para facilitar el acceso al ciudadano.
6. Fortalecer las funciones y competencias de los titulares de las áreas de TIC 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 (Diario Oficial de la Federación, 2009).

Para el periodo gubernamental 2012-2018, los avances en materia de gobierno electrónico se concentraron fundamentalmente en la puesta en marcha de la Estrategia Digital Nacional y en la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁵, estableció (dentro de la meta nacional número IV: México Próspero) como objetivo democratizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones, para lo cual impulsaría como algunas de las líneas de acción más importantes las siguientes:

- Crear una red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital
- Promover mayor oferta de los servicios de telecomunicaciones, así como la inversión privada en el sector
- Crear un programa de banda ancha que establezca los sitios a conectar cada año, así como la estrategia para conectar a las instituciones de investigación, educación, salud y gobierno que así lo requieran.
- Continuar y ampliar la Campaña Nacional de Inclusión Digital
- Crear un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la Televisión Digital Terrestre
- Promover la competencia en la televisión abierta (Diario Oficial de la Federación, 2013a: 136).

Por otro lado, en particular la Estrategia transversal de Gobierno Cercano y Moderno, señalaba la necesidad de contar con un gobierno eficiente, el cual incorporará mecanismos de evaluación, simplificación normativa y administrativa, orientación a los resultados y uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Diario Oficial de la Federación, 2013b), dentro de los objetivos de esta Estrategia destacan los siguientes:

1. Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
2. Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
3. Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados (Diario Oficial de la Federación, 2013a: 104).

Derivado de esta estrategia, hacia mediados del año 2013, fue presentado el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, el cual establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería la responsable de su seguimiento, y que entre otros aspectos destacaba el de establecer una Agenda Digital Nacional, que permitiera impulsar la adopción y desarrollo de las TIC tanto en la administración pública como en la población en general (Diario Oficial de la Federación, 2013b).

⁵ El Plan Nacional de Desarrollo se integró por cinco metas nacionales: a) México en paz, b) México incluyente, c) México con educación de calidad, d) México próspero y d) México con responsabilidad; y tres estrategias transversales: a) Democratizar la productividad, b) Gobierno cercano y moderno, y c) Perspectiva de género (DOF, 2013a).

El objetivo número cinco de este programa⁴ consistía en establecer una Estrategia Digital Nacional que acelerara la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y cuyas estrategias incluía las siguientes:

- Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.
- Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.
- Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas.
- Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.
- Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.
- Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.
- Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC (Diario Oficial de la Federación, 2013b: 79-83).

Cabe señalar que la Estrategia Digital Nacional fue presentada hacia finales del año 2013, y su objetivo consistía en establecer los lineamientos para la planeación, implementación y evaluación de los objetivos en materia de política digital contenidos tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

La coordinación de la Estrategia Digital Nacional correspondió a la Presidencia de la República y no a la Secretaría de la Función Pública como había ocurrido con los planes y estrategias en materia de política digital de los dos sexenios anteriores.

La Estrategia Digital Nacional se integró por cinco objetivos estratégicos e igual número de habilitadores, dentro de los objetivos se encuentran los siguientes: 1) Transformación Gubernamental, 2) Economía Digital, 3) Educación de Calidad, 4) Salud Universal y Efectiva, y 5) Seguridad Ciudadana. Respecto a los habilitadores, estos se establecieron con la intención de alcanzar los objetivos anteriormente señalados e incluyen los siguientes: 1) Conectividad, 2) Inclusión y Habilidades Digitales, 3) Interoperabilidad, 4) Marco Jurídico y 5) Datos Abiertos (Gobierno de la República, 2013).

Lo anterior muestra algunos de los avances más significativos en el gobierno federal mexicano a través de los años recientes. Sin embargo, la política nacional también involucra otros órdenes de gobierno, por lo que en el apartado siguiente se abordan los estudios de caso de los gobiernos estatales elegidos.

⁴ El resto de los objetivos del programa fueron los siguientes: Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal. Objetivo 2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal, incluyendo el gasto federalizado. Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal. Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la Administración Pública Federal.

Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

Casos de estudio: Ciudad de México, Puebla e Hidalgo

Los esfuerzos de modernizar la gestión pública mediante el uso de las TIC es solo un factor involucrado en el llamado gobierno electrónico, hoy en día los gobiernos estatales no sólo presentan avances importantes en materia de gestión, sino en aras de mejorar los portales web se mejoran también la prestación de servicios y la posibilidad de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo que significa un acercamiento importante entre gobierno y sociedad.

Se eligieron la Ciudad de México, Puebla e Hidalgo, entidades del centro del país en donde cada una de ellas es gobernada por un partido político distinto. Para conocer los avances en el desarrollo del gobierno electrónico en las entidades mencionadas se realizó una revisión de las evaluaciones de portales web desde 2011 al 2017 a manera de antecedente, esto permite apreciar avances y retrocesos de un año a otro.

Para realizar la evaluación se utilizó la metodología actualizada en 2015 de Gil-García, Picazo Vela, Puron Cid, Luna Reyes, D., Luna Reyes, L. Y Sandoval Almazán, cuyos rubros se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Componentes y características del modelo de evaluación
con el enfoque evolutivo de Gobierno Electrónico

| Componentes del modelo evolutivo de Gobierno Electrónico | Características |
|---|--|
| Información | Información gubernamental de fácil acceso, estructurada por dependencia y/o por servicios actualizada periódicamente. Esta etapa mide la comunicación horizontal y en una sola vía, únicamente el despliegue de información de la administración estatal como anuncios, noticias, tramites, estadísticas, reglamentación, etc. |
| Interacción | La información es más dinámica y existe posibilidad de utilizar motores de búsqueda dentro del sitio web. Presenta formatos en línea que se pueden descargar. Existe la posibilidad de comunicación con los administradores del sitio o con servidores públicos a través de correo electrónico, chat o foros. Se evalúa la comunicación en dos vías, entre el gobierno y el ciudadano. Las posibilidades de personalización son un aliciente para abrir mayores canales de interacción. |
| Transacción | La interacción es constante, los servicios públicos mejoran su eficiencia con base en la realización de trámites (seguros) en línea, incluyendo transacciones por medio de pagos electrónicos a través de tarjetas de crédito. |

| | |
|--|--|
| | Esta etapa considera la posibilidad de realizar transacciones o pagos en línea de servicios públicos por medio de medios electrónicos. |
| Integración | <p>El sitio web se presenta como un punto de acceso a información municipal y federal. Se constituye como ventanilla única para consultar y realizar trámites con diferentes dependencias de la administración estatal. La comunicación no sólo es entre gobierno y ciudadanos, sino que también se da entre diferentes agencias de la administración pública con la posibilidad de realimentación entre todos los actores.</p> <p>La evaluación se da con base en la integración vertical (Gobierno Federal y Municipios) y la integración horizontal (diferentes dependencias del Gobierno Estatal).</p> |
| Participación | <p>La participación ciudadana se acentúa por medio de herramientas tecnológicas. Se tiene acceso a decisiones gubernamentales por medio de voto electrónico, encuestas en línea o chats grupales.</p> <p>Se evalúa que el portal brinde herramientas electrónicas (chats, foros, blogs, redes sociales) para que el ciudadano pueda emitir su opinión o voto con referencia a políticas públicas y se enriquezca el debate público.</p> |
| Secciones adicionales de la metodología de evaluación | Características |
| Desempeño del portal | <p>La mayoría de gobiernos en el mundo están mudando algunos de sus servicios al espacio digital por medio de portales web, aunque lo anterior no siempre implica que lo hagan con calidad y se preocupen por el desempeño. La velocidad con que se despliega un portal puede implicar la permanencia en el sitio por parte de los usuarios.</p> <p>En este apartado se evalúa la velocidad con que se despliega la información dentro del portal y su desempeño sin errores a la hora de desplegar imágenes y/o datos.</p> |
| Estilo y Diseño del Portal | <p>Las imágenes, datos, vínculos, etc., necesitan de un orden y una correcta posición y tamaño dentro de los portales, son de suma importancia para que los usuarios logren visualizar y encontrar la información que buscan de manera rápida y adecuada.</p> <p>En este componente se mide entre otras cosas, que se tenga una buena relación figura-fondo dentro de los portales gubernamentales, además se evalúa la organización espacial de los elementos de diseño y estilo de menús, botones, íconos, enlaces de texto, etc.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval-Almazán (2015).

Antecedentes

Los resultados de la revisión de las trayectorias de cada uno de los gobiernos en estudio se presentan en las tablas 1, 2 y 3, en ellas se muestra que en el plano nacional es el gobierno de la CDMX el que ha ocupado mejores lugares a pesar de algunos retrocesos en los años 2013 y 2015.

Por el contrario, el gobierno de Hidalgo parece no haber avanzado significativamente al paso del tiempo, por el contrario, se ha quedado rezagado con diferencias importantes de un año a otro.

Tabla 1. Ranking del portal del gobierno de la Ciudad de México

| Año | Información | Interacción | Transacción | Integración | Participación | Lugar en el ranking |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|
| 2011 | 73.13 | 51.52 | 39.17 | 69.25 | 27.68 | 5 |
| 2012 | 86.58 | 54.59 | 75.63 | 76.39 | 34.79 | 3 |
| 2013 | 66.73 | 51.19 | 55.00 | 48.81 | 33.57 | 11 |
| 2015 | 61.65 | 24.18 | 68.75 | 47.22 | 20.83 | 10 |
| 2016 | 62.65 | 25.11 | 61.67 | 46.67 | 20.83 | 8 |
| 2017 | 59.12 | 42.39 | 66.25 | 46.67 | 22.92 | 9 |

Fuente: Elaboración propia con base en Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J., Luna-Reyes, L., Sandoval, R. (2012). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D. (2013). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D., and Purón, G. (2015). Luna, D., Purón, G., Sandoval, R., Gil-García, J., and Luna-Reyes, L. (2016). Purón, G., Sandoval, R., Luna, D., Gil-García, J., Luna-Reyes, L. (2017).

Tabla 2. Ranking del portal del gobierno del Estado de Puebla

| Año | Información | Interacción | Transacción | Integración | Participación | Lugar en el ranking |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|
| 2011 | 58.79 | 34.83 | 35.00 | 60.91 | 19.35 | 17 |
| 2012 | 84.37 | 55.4 | 76.25 | 65.28 | 21.13 | 7 |
| 2013 | 73.02 | 56.75 | 36.88 | 66.37 | 17.41 | 12 |
| 2015 | 63.50 | 43.64 | 53.33 | 53.89 | 16.67 | 8 |
| 2016 | 55.79 | 41.87 | 43.33 | 50.83 | 18.75 | 11 |
| 2017 | 70.90 | 48.51 | 59.79 | 60.00 | 20.83 | 7 |

Fuente: Elaboración propia con base en Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J., Luna-Reyes, L., Sandoval, R. (2012). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D. (2013). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D., and Purón, G. (2015). Luna, D., Purón, G., Sandoval, R., Gil-García, J., and Luna-Reyes, L. (2016). Purón, G., Sandoval, R., Luna, D., Gil-García, J., Luna-Reyes, L. (2017).

Tabla 3. Ranking del portal del gobierno del Estado de Hidalgo

| Año | Información | Interacción | Transacción | Integración | Participación | Lugar en el ranking |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|
| 2011 | 60.09 | 40.45 | 45.63 | 66.67 | 14.29 | 11 |
| 2012 | 60.79 | 32.65 | 58.13 | 58.33 | 11.07 | 21 |
| 2013 | 58.96 | 33.56 | 11.88 | 36.61 | 13.84 | 30 |
| 2015 | 63.68 | 23.03 | 25.42 | 71.39 | 15.83 | 15 |
| 2016 | 63.13 | 31.96 | 21.88 | 72.78 | 16.25 | 12 |
| 2017 | 60.42 | 32.82 | 17.50 | 55.83 | 14.58 | 26 |

Fuente: Elaboración propia con base en Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J., Luna-Reyes, L., Sandoval, R. (2012). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D. (2013). Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D., and Purón, G. (2015). Luna, D., Purón, G., Sandoval, R., Gil-García, J., and Luna-Reyes, L. (2016). Purón, G., Sandoval, R., Luna, D., Gil-García, J., Luna-Reyes, L. (2017).

Resultados de la evaluación

La evaluación realizada durante 2018 con el instrumento mencionado arrojó los siguientes resultados:

Fuente: Elaboración propia con base en el diseño del cuestionario de la metodología utilizada.

| Gobierno Estatal | Información | Interacción | Transacción | Integración | Participación | Desempeño del portal | Estilo y Diseño |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|----------------------|-----------------|
| CDMX | 88.57 | 53.57 | 90.00 | 86.67 | 27.27 | 100.00 | 88.89 |
| PUEBLA | 85.71 | 60.71 | 80.00 | 80.00 | 36.36 | 50.00 | 77.78 |
| HIDALGO | 82.86 | 50.00 | 85.00 | 100.00 | 27.27 | 50.00 | 100.00 |

Cabe mencionar, que en la metodología de Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval-Almazán (2015), sólo se promedian los apartados del modelo evolutivo (Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación). No obstante, en esta investigación se opta por medir completamente el portal destacando su desempeño y estilo.

La calificación que obtuvieron los portales web estatales se muestra en la siguiente tabla.

El gobierno electrónico y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad en tres entidades federativas: CDMX, Puebla e Hidalgo

| Gobierno Estatal | Información | Interacción | Transacción | Integración | Participación | Ranking |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------|
| CDMX | 88.57 | 53.57 | 90.00 | 86.67 | 27.27 | 69.22 |
| PUEBLA | 85.71 | 60.71 | 80.00 | 80.00 | 36.36 | 68.56 |
| HIDALGO | 82.86 | 50.00 | 85.00 | 100.00 | 27.27 | 69.03 |

Fuente: Elaboración propia con base en el diseño del cuestionario de la metodología utilizada.

Como se puede observar, la Ciudad de México lidera el ranking al obtener una calificación total de 69.22 por ciento. El porcentaje más alto que obtuvo fue en el componente de Transacción con 90 por ciento, es decir, el portal web permite la interacción constante con los servicios públicos que el gobierno subnacional brinda, mejorando su eficiencia con base en la realización de trámites seguros en línea. Por el contrario, el porcentaje más bajo lo obtuvo en el componente de Participación con 27.27, lo que refleja una carencia en la utilización de herramientas electrónicas (chats, foros, blogs, redes sociales) para que el ciudadano pueda emitir su opinión o voto con referencia a políticas públicas y se enriquezca el debate público.

Enseguida se muestran los instrumentos de interacción que utiliza cada gobierno, mismos que se identificaron en la exploración de los portales web.

Mecanismos de vinculación o participación

| CDMX | PUEBLA | HIDALGO |
|---|---|---|
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  | |
|  |  |  |
|  |  | |
| Portal de atención ciudadana |  |  |

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de contar con estos instrumentos, los gobiernos estudiados no se han abierto lo suficiente a la participación de la ciudadanía.

Reflexiones finales

Los resultados de la evaluación ubican al gobierno de la Ciudad de México como líder, al menos respecto a los gobiernos estudiados, al obtener el 69.22% de puntaje total, seguido de Hidalgo con el 69.03%, Puebla obtiene el 68.56%, lo cual indica que, la filiación partidista de los gobiernos estatales, no necesariamente va acompañado de expresiones y decisiones como modernización, vanguardia tecnológica en el gobierno, relaciones gobernantes-gobernados de mejor calidad, accesibilidad y participación ciudadana en interacción con los tomadores de decisiones para la atención de demandas y/o necesidades sociales, por citar algunos ejemplos.

Si bien es cierto la Ciudad de México ha sido gobernada, desde 1997, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no podemos olvidar que se trata del centro del país y sede de los poderes de la unión, con una dinámica compleja, que obliga a estar a la altura de los cambios o transformaciones que se dan en el concierto internacional y nacional, lo que va de la mano con este estudio al aparecer como la mejor entidad evaluada en este tenor.

Sin embargo, en estados de la república con experiencia de alternancia política en los últimos años como el caso de Puebla, no se aprecia alguna influencia importante en la innovación tecnológica de sus gobiernos ni en avances mayores en sus respectivos los portales electrónicos.

A pesar de mejorar los portales web, con más y mejor información o la posibilidad de iniciar y concluir la prestación de algún servicio, un aspecto que aún sigue pendiente es el de la participación, elemento fundamental en las relaciones gobierno-sociedad de esta época en la que la información fluye de manera inmediata, lo que podría ayudar a los gobiernos a mejorar en sus acciones.

Fuentes Consultadas

- Crovi, D. (2002). *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza*. *Revista Mexicana de Ciencias políticas y sociales*, 45(185), 1.
- Diario Oficial de la Federación. (1996a). Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996, consultado el 15 de diciembre de 2017.
- Diario Oficial de la Federación. (1996b). Programa de Desarrollo Informático, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4882508&fecha=06/05/1996, consultado el 13 de diciembre de 2017.
- Diario Oficial de la Federación. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, consultado el 23 de diciembre de 2017.
- Diario Oficial de la Federación. (2005). Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101617&fecha=09/12/2005, consultado el 3 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf, consultado el 2 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación. (2009). Acuerdo por el que se da a conocer la Agenda de Gobierno Digital, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5077667&fecha=16/01/2009, consultado el 2 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación. (2013a). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, disponible en: <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 3 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación. (2013b). Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013, consultado el 3 de enero de 2018.
- Gil-García, J. Mariscal, J., y Ramírez, F. (2008). *Gobierno electrónico en México*. Cuadernos CIDE, (215).
- Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J., Luna- Reyes, L., Sandoval, R. (2012). *Índice de gobierno electrónico estatal: comparativo de las mediciones 2011 y 2012*. CIDE, México. <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-273.pdf>
- Luna- Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D. (2013). *Ranking estatal 2013 de portales .gob* <http://cio.com.mx/ranking-estatal-2013-de-portales-gob/>

- Luna-Reyes, L., Sandoval, R., Gil-García, J., Luna, D., and Purón, G. (2015). México: ranking de portales de gobierno estatal 2015. <https://u-gob.com/diez-anos-de-evaluacion-del-gobierno-digital-en-mexico-ranking-de-portales-de-gobierno-estatal-2015/>
- Luna, D., Purón, G., Sandoval, R., Gil-García, J., and Luna-Reyes, L. (2016). Ranking de portales estatales 2016. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/66099/Datos,%20Portales%20de%20Gobierno%20y%20Gobierno%20Abierto_%20Ranking%20de%20portales%20de%20Ogobie.pdf?sequence=1
- Luna-Reyes, L., Gil-García, J. & Sandoval-Almazán, R. (2015). Avances y Retos del Gobierno Digital en México, Toluca, IAPEM-UAEM.
- Naser, A. & Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES), Santiago de Chile.
- Purón, G., Sandoval, R., Luna, D., Gil-García, J., Luna-Reyes, L. (2017). Ranking de portales de Gobiernos Estatales 2017. U-Gob. Tecnología en Gobierno, 15, 46- 53.
- Presidencia de la República. (2001). “Sistema Nacional e-México”, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67638/CAP-07.pdf>, consultado el 26 de diciembre de 2017.
- Presidencia de la República. (2002). Agenda de Buen Gobierno en México, disponible en: www.redgealc.net/download.php?len=es&id=2869&nbre=BuenGob.pdf, consultado el 26 de diciembre de 2017.
- Quintanilla, G. (2016), Política informática en México: Desarrollo, lecciones y avances. Espacios Públicos, 2016, vol. 19, no 45, pp. 133-162, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67646966007>, consultado el 28 de diciembre de 2017.
- Sánchez, L. (1999), “Análisis comparativo del uso de la informática en la administración Pública: Aplicaciones sustantivas vs Administrativas” en Revista de Administración Pública, vol. 99, INAP, México, pp. 25-29.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2010), “El Sistema Nacional e-México”, disponible en: <http://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordination-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/>, consultado el 26 de diciembre de 2017.
- Sour, L. (2007). Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. Revista Economía, Sociedad y Territorio, 6(23).

Coalición Pacto por México: análisis del proceso legislativo de las reformas en la Cámara de Diputados

Cirilo García Luna

Introducción

El objetivo de la presente investigación es analizar la aritmética legislativa de las seis reformas impulsadas en el seno del Pacto por México específicamente para la Cámara de Diputados, así como realizar un análisis de sus resultados e implicaciones en el contexto de la formación de coaliciones en México. Esta se presenta en tres apartados: en el primero se plantean diversos desarrollos de la teoría de coaliciones, en particular las coaliciones legislativas que se desarrollan en sistemas presidenciales. En el segundo apartado, se analizan los resultados de la aritmética legislativa derivada del procesamiento de las reformas del Pacto por México en la Cámara de Diputados, en particular lo que tiene que ver con el tamaño del partido mayoritario, el tamaño de la coalición, el tamaño de los aliados de la coalición, el tipo de coalición de acuerdo a su número, el voto opositor de la coalición y el índice de Rice, que mide la disciplina legislativa de los partidos en cada una de las reformas. En el tercer apartado se realiza este mismo ejercicio de análisis de la aritmética legislativa de manera particular para los partidos participantes en la coalición. En el cuarto apartado se presentan algunas de las implicaciones que la coalición Pacto por México tiene para el sistema político mexicano y en particular para la conformación de futuras coaliciones de gobierno y legislativas.

Algunos elementos teóricos para la comprensión de las coaliciones legislativas

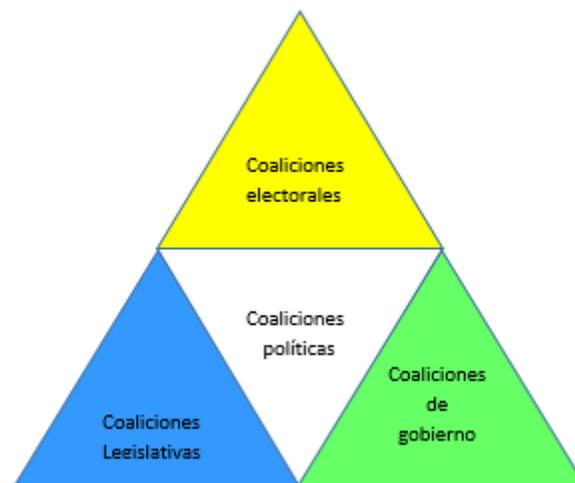
Uno de los primeros estudiosos del fenómeno de las coaliciones fue el politólogo norteamericano William H. Riker (1992), quien define una coalición como un subgrupo que, a partir de las reglas aceptadas por los miembros, se une para decidir por la totalidad del mismo. Dentro del ámbito de la teoría de juegos, en la que Riker es maestro, una manera más sencilla de definir una coalición es concebirla como un “subconjunto del conjunto de los jugadores” que se forma para influir en el proceso de decisiones y reparto de utilidades (Cfr. Sainez, 2011, p. 338). Desde esta óptica, las coaliciones parecen un fenómeno común de la vida social: son alianzas, sociedades, ligas, pactos, acuerdos, compromisos u arreglos que se realizan entre los miembros una sociedad, colectividad, grupo u organización para tomar e instrumentar decisiones que puedan prevalecer y tener validez para todo el conjunto.

Riker argumenta que la formación de coaliciones es una decisión racional. En una situación social determinada en donde existen diferentes resultados en materia de dinero, poder o éxito, algunos jugadores buscarán establecer alianzas con otros para incrementar la posibilidad de éxito. Las coaliciones se forman precisamente para hacer más probable el logro de ganancias, pero también deben evitar ir más allá, porque el reparto de los dividendos ya no sería maximizado. Luego entonces,

los participantes siempre tenderán a formar coaliciones suficientemente grandes para asegurar el triunfo sin integrar a ningún ganador adicional porque esto iría en contra de los beneficios de los miembros ganadores. A esta condición Riker la llama el “principio del tamaño” y la enuncia de la siguiente manera: “*En juegos de N personas y suma-cero, con contrapartidas, y con jugadores racionales que disponen de información perfecta, únicamente se formarán coaliciones vencedoras mínimas*” (Riker, 1992, p. 161). Cuando la coalición tiene más miembros (en este caso, votos) de los que necesita para ganar, podríamos hablar de una «Coalición sobredimensionada» (Lijphart, 2000, p. 97-106), caso en el que, lógicamente, las ganancias de los ganadores son menores puesto que es necesario repartir los dividendos entre una mayor cantidad de ellos.

Del conjunto de coaliciones posibles, el subconjunto que particularmente nos interesa es el de las coaliciones políticas, es decir, aquellas que se dan al interior del sistema político y cuyo objetivo principal es precisamente la asignación y preservación de poder político. Por eso es posible considerar a las coaliciones políticas en tres ámbitos principales: las coaliciones electorales, cuyo fin primordial es ganar en procesos electorales; las coaliciones legislativas, cuyo fin primordial es ganar una decisión en el ámbito legislativo, y las coaliciones de gobierno, cuyo fin es ganar y/o legitimar una decisión importante de política pública gubernamental. El Esquema 1 muestra esta relación triádica.

Esquema 1. Tipos básicos de coaliciones



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, vamos a desarrollar la tipología a la que hemos hecho referencia sobre los tres diferentes tipos básicos de coaliciones.

1) *Coaliciones electorales:*

De estas sólo diremos que son aquellas que conforman los partidos políticos para competir en las elecciones.¹

¹ En este caso, se trata de un tema que queda fuera del alcance de este trabajo.

2) Las coaliciones legislativas:

Son aquellas que se conforman para lograr construir mayorías en el Congreso o Parlamento. Los actores fundamentales son los partidos políticos, aunque no es soslayable la participación de legisladores a título personal. Laver y Schofield (1991, p. 129) nos ofrecen la definición más elemental de coalición legislativa: “(...) a legislative ‘coalition’ is no more than a group of legislators who vote together on a particular issue. This concept of coalition here carries no connotation of permanence, of institutional status, or of any executive role whatsoever.”² Sin embargo, la definición que hasta ahora nos parece más apropiada es la de William Downs, politólogo norteamericano (1998, p. 19, citado en Reniu, 2009, s/p), quien considera que “(...) are “legislative” or “voting coalitions”, in which members of political parties agree to join forces in support of specific policy or legislation”.³ Nos parece así en el sentido de considerar las coaliciones fundamentalmente como apoyos para las políticas que se expresan en acciones legislativas, objeto de este particular estudio.

Existen definiciones de coaliciones parlamentarias que no sólo ponen énfasis en su calidad objetiva o en su utilidad, sino en la magnitud de fuerza que desarrolla esta alianza entre los partidos o entre los legisladores en particular. María Amparo Casar (2000), retomando al maestro Riker, argumenta que por «coalición mínima ganadora» se entiende aquella coalición que se constituye con el número mínimo indispensable de partidos y de votos para obtener la mayoría requerida para aprobar o rechazar una iniciativa de ley. Arendt Lijphart (2000), politólogo escandinavo, concibe la «Coalición ganadora mínima» como aquella en la que los partidos suman los votos mínimos necesarios para ganar una votación.⁴

3) Coaliciones de gobierno:

Este tipo de coaliciones se tejen en torno de apoyos para impulsar un programa de gobierno; pueden incluir la construcción de mayorías legislativas para aprobar iniciativas de ley e incluso, en regímenes parlamentarios, construir mayorías parlamentarias para apoyar la continuidad de gestiones gubernamentales; también pueden incluir el reparto de carteras ejecutivas para los partidos y/o para los legisladores participantes en la coalición. Precisamente estos matices están relacionados con los tipos de coaliciones de gobierno que se pueden construir considerando las características de los sistemas políticos.

Las coaliciones de gobierno suponen un esquema de gobierno desconcentrado, precisamente porque los gobiernos forman alianzas con otros partidos; la base de las coaliciones de gobierno es la negociación. Por ello, Diego Valadés (2016, p. 7) señala que “(...) si se contempla un sistema desconcentrado, la primera conclusión apuntaría en el sentido de un desempeño compartido y por ende la coalición resultaría una consecuencia directa”.

A partir de estas modalidades básicas de coaliciones, el esquema se amplifica a partir de las combinaciones de las coaliciones básicas. La gama de posibilidades se amplía a cuatro dimensiones más:

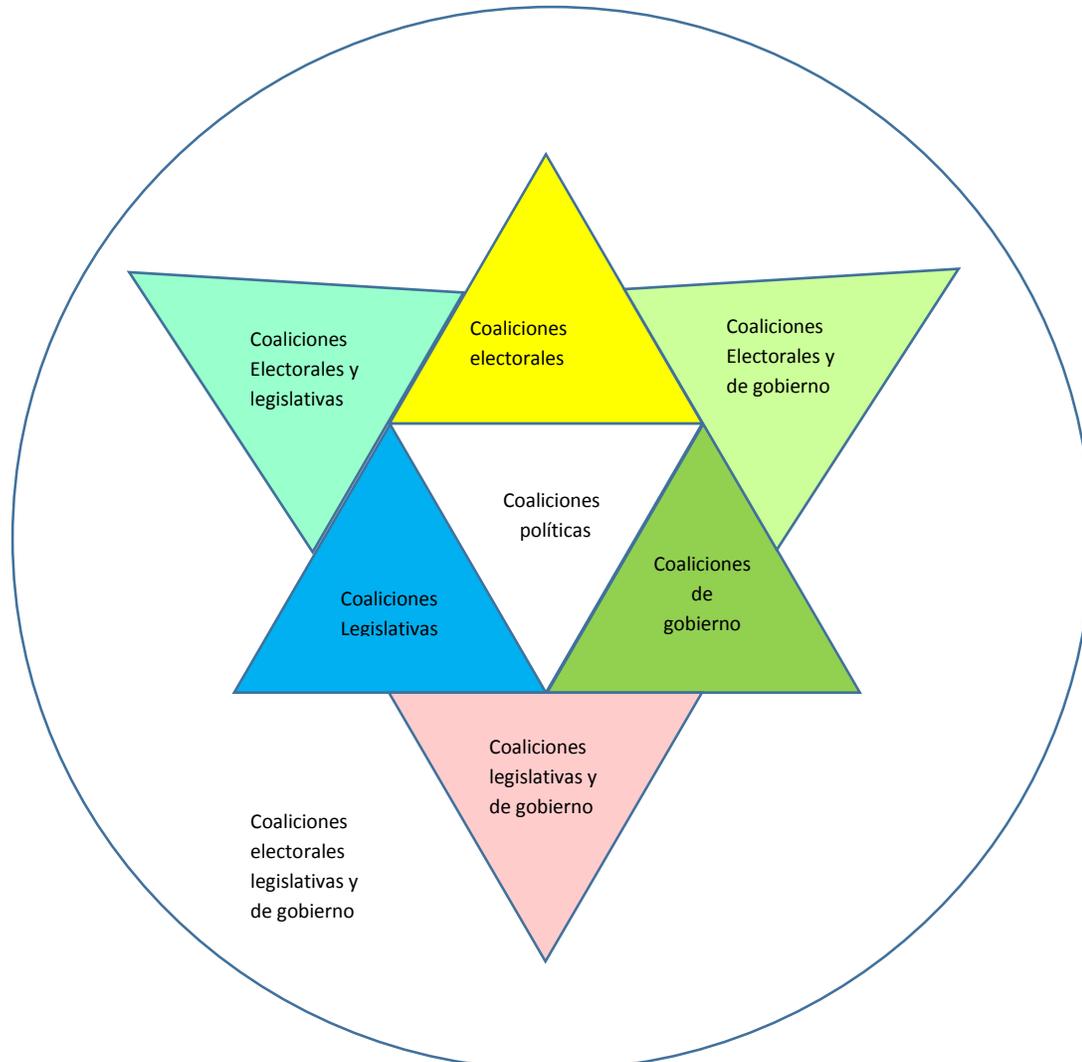
² “Una “coalición legislativa” no es más que un grupo de legisladores que votan juntos en un tema en particular. Este concepto de coalición no tiene una connotación de permanencia, de status institucional, o de cualquier función ejecutiva alguna” (Traducción propia).

³ “Son coaliciones legislativas aquellas en las cuales los miembros de dos o más partidos políticos integran sus fuerzas para apoyar una política o legislación específica”. (Traducción propia)

⁴ En México debe considerarse «coalición ganadora mínima» aquella que, en términos de lo establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, cumple el requisito para efectuar adiciones o reformas a la propia Constitución, que a la letra dice: “(...) se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”. Un cómputo simple de este requisito suma 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de un total de 128, siendo necesario además el voto aprobatorio de por lo menos 16 congresos de los estados. (Sainez, 2011, p. 352-353)

electoral-legislativa; electoral-de gobierno; legislativa-de gobierno; y electoral-legislativa-de gobierno. En el Esquema 2 se presenta una imagen gráfica de estas variantes:

Gráfico 2. Tipos compuestos de coaliciones



Fuente: Elaboración propia.

4) *Coalición electoral-legislativa*

Este tipo de coaliciones son aquellas que se construyen entre los partidos políticos en tiempos electorales con el objetivo de ganar un proceso electoral; posteriormente, una vez terminadas las elecciones y conformados los órganos legislativos, trascienden hacia la construcción de una alianza legislativa con el objetivo de construir mayoría en torno de propuestas legislativas.

5) *Coalición electoral y de gobierno.*

En este caso, una coalición construida entre los partidos políticos durante un proceso electoral, trasciende para, una vez terminado este proceso, cuando se han conformado los órganos de gobierno, los partidos conforman una alianza para impulsar una serie de políticas públicas. Esta posibilidad incluye

necesariamente la posibilidad de que los partidos participen en la conformación de las carteras de gobierno, dado que la coalición se ha constituido como una coalición ganadora en el proceso electoral.

6) *Coalición legislativa y de gobierno.*

Este tipo de coaliciones se establecen como parte de un acuerdo tácito de impulsar un programa específico de políticas públicas tanto en el ámbito gubernamental como en el ámbito legislativo, por lo cual requiere el apoyo sistemático de sus miembros en los dos ámbitos: tal vez primero en el aspecto de conformación de un programa de políticas que se impulsa de manera conjunta, posteriormente se pasa a la construcción de una estrategia conjunta por parte de los partidos que conforman la mayoría en el legislativo y, adicionalmente, el apoyo para la discusión de la agenda, formulación e instrumentación de las políticas en el ámbito gubernamental.

Kaare Strom (1984, p. 204-205), politólogo noruego, señala que la diferencia entre una coalición y un acuerdo político cotidiano es que la primera requiere negociar un acuerdo sobre las políticas públicas que serán apoyadas en el seno del legislativo antes de que se haya formado el gobierno.

(...) any government that enjoys the parliamentary support of any party not represented in the cabinet is classified as externally supported when: (1) That support is negotiated prior to the formation of the government, and (2) The support takes the form of an explicit, comprehensive, and more than short-term commitment to the policies as well as the survival of the government.⁵

Por ello, Strom, define una coalición de gobierno como: “(...) i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Chasquetti, 2001, p. 329). Arendt Lijphart (1982, p. 204) también se refiere a esta idea de coalición gubernamental, al señalar: «I used a broad definition of coalition membership, including not only actual participation in the cabinet but also steady parliamentary support for a cabinet without actually entering it» (en Reniu, 2009, s/p).⁶ Esto nos lleva a considerar que necesariamente las coaliciones de gobierno y legislativas suponen algún tipo de acuerdo en términos programáticos o de formulación de políticas públicas específicas. Esto es así porque las coaliciones legislativas no son meros acuerdos parlamentarios coyunturales. Ello evita correr el riesgo de calificar todo el proceso parlamentario como producto de coaliciones, para lo cual se considera necesario identificar compromisos y objetivos de mediano y largo plazo como elemento condicionante de una coalición.

La naturaleza de este tipo de coaliciones es muy variada, tanto si participan en ella el partido en el gobierno y otros partidos minoritarios, tanto si se trata de partidos de izquierda como de centro o de derecha. Por ello se dice que, en este tipo de coaliciones que trascienden incluso el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la negociación política se encuentra en el centro mismo de los acuerdos, ya que

⁵ “Cualquier gobierno que goce del apoyo parlamentario de cualquier partido no representado en el gabinete se clasifica como apoyo externo cuando: (1) ese apoyo se negocia antes de la formación del gobierno, y (2) El apoyo toma una forma explícita, comprensiva, y más que de corto plazo, un compromiso con las políticas, así como la sobrevivencia del gobierno” (Traducción propia).

⁶ “He usado una definición amplia del concepto de miembros de una coalición, entre los que se incluyen no sólo quienes participan en el gabinete sino también el constante apoyo parlamentario a un gabinete sin entrar en él” (Traducción propia).

implica necesariamente la negociación de principios político-ideológicos de los partidos que toman parte de los acuerdos.

Las coaliciones de gobierno y legislativas no sólo se construyen en el ámbito del gobierno o como coaliciones gubernamentales; necesariamente deben también trascender para constituirse en coaliciones legislativas. Cuando la coalición se concreta en el ámbito gubernamental, podemos denominarla «coalición ejecutiva» o «gobierno de coalición», siendo de hecho que la alianza se establece en dos ámbitos distintos: por un lado, el respaldo de los partidos que participan directamente en el ejecutivo con carteras administrativas y responsabilidad directa en la instrumentación de las políticas; en un segundo ámbito, la coalición se manifiesta en los partidos que se circunscriben a apoyar la coalición en el espacio legislativo, siendo la responsabilidad de estos sólo de tipo político antes que administrativa.

De aquí, Downs clasifica las coaliciones en dos tipos principales: a) las «*stable voting coalitions*»; es decir, «*coaliciones de voto estable*» en donde no se ceden puestos en el Gobierno sino que se ofrecen apoyos externos a medio y largo plazo a los partidos que apoyan la coalición a cambio de concesiones diversas (Reniu, 2009, s/p) y b) las «*Unstable voting coalitions*» («*jumping majorities*» o «*coaliciones de voto inestable*»), que las define como acuerdos puntuales para soportar legislativamente las decisiones de gobierno, en la obviedad de que son coaliciones más inestables o coyunturales.

7) *Coalición electoral, legislativa y de gobierno.*

Finalmente, este tipo de coalición, que integra todos los tipos que hemos desarrollado individualmente, implica la posibilidad de que la coalición trascienda dos ámbitos de poder diferentes: el legislativo y el ejecutivo. El proceso inicia en el momento en el que los partidos construyen una coalición electoral con el fin de ganar un proceso electoral. Una vez que termina el proceso electoral la alianza trasciende a los espacios legislativo y ejecutivo: en el legislativo se constituye como una mayoría para aprobar las iniciativas de ley que están integradas en el programa de la coalición; en el ámbito ejecutivo, la coalición construye un paquete de políticas públicas que da forma al programa de gobierno postulado por los aliados. Desde luego, este tipo de coaliciones trabaja como un bloque homogéneo, tal como lo hemos descrito en el caso de las coaliciones legislativas y de gobierno.

Lo importante de la conformación de las coaliciones de gobierno es que estas exigen necesariamente un ejercicio práctico del poder compartido. “*Exige, pues, que los líderes y los partidos políticos, pero también la ciudadanía, asuman sin fisuras que este tipo de gobierno supone la creación de un proyecto político compartido entre los socios, que si bien adopta propuestas y objetivos de cada uno de ellos no es una simple traslación del programa electoral.*” (Reniu, 2015, s/p) De esta manera podemos observar que las coaliciones no solo son consustanciales a la democracia, sino que, además, en regímenes presidenciales competitivos, parecen ser el recurso menos complejo para la conformación de gobiernos eficientes.

En conclusión: podemos encontrar dos grandes tendencias sobre el estudio de las coaliciones, una que hace énfasis en las condiciones técnicas y políticas que pueden darles origen (teoría de juegos y teoría de la elección racional) y otra tendencia más empírica que pone énfasis en las condiciones políticas y sus resultados en el proceso político. A partir sobre todo de esta segunda tendencia podemos desarrollar tres tipos básicos de coaliciones: electorales, legislativas y de gobierno, además de 5 tipos más a partir de las combinaciones posibles de estos tres tipos básicos. Finalmente, entre las ventajas más importantes de las coaliciones podemos señalar la capacidad de que haya una mayor responsabilidad en el ejercicio de gobierno y comunicación entre gobernantes y gobernador; entre sus desventajas los críticos ponen énfasis sobre todo en la inestabilidad de los gobiernos que pueden conformar.

Coaliciones políticas en sistemas presidenciales

Las coaliciones políticas en sistemas presidenciales son sobre todo coaliciones de gobierno, aunque pueden formarse coaliciones que sólo se circunscriben al espacio legislativo e incluso coaliciones electorales. Las coaliciones legislativas en sistemas parlamentarios se diferencian fundamentalmente de las coaliciones que se forman en sistemas presidenciales, porque mientras que las primeras se forman originalmente con el objetivo de que el gobierno sobreviva, es decir, mantener los votos necesarios para mantener la confianza del parlamento, las segundas se forman sobre todo para formular y aprobar las reformas necesarias a fin de establecer las políticas públicas que el ejecutivo tiene como prioridad. En sistemas parlamentarios, el partido político que tiene mayoría en el parlamento puede aliarse con otros partidos para construir una mayoría más consistente en torno del primer ministro y el gabinete de la coalición, en cambio, en sistemas presidenciales, el partido político que tiene mayoría no necesariamente es el del presidente y luego entonces busca el apoyo de otros partidos fundamentalmente para impulsar las políticas públicas que son de su preferencia (Bogdanor, 1983, p. 5).

Sin embargo, el hecho de que las coaliciones en los sistemas presidenciales estén más orientadas hacia las políticas y no por la permanencia del gobierno es un arma de dos filos porque los paquetes de políticas se arman cuando un gobierno inicia su gestión, luego se dispone a conformar una coalición con los partidos que le son más cercanos política e ideológicamente, pero esta coalición sólo puede durar en tanto no cambian las prioridades de política pública. En realidad, en la mayoría de las ocasiones, el cambio de políticas se realiza en tanto que se realizan nuevas elecciones para cambiar el gobierno; así, un nuevo gobierno implica necesariamente una reorientación de las prioridades de política pública y, por lo tanto, de la naturaleza de la coalición que ampara esas políticas.

Todo esto hace que las coaliciones en sistemas presidenciales puedan ser vistas como más inestables y frágiles que las que se forman en sistemas parlamentarios (Reniu y Albala, 2012). Casar señala que “*Los incentivos para romper las coaliciones en los sistemas presidenciales son mayores cuando el tiempo electoral se acerca y los partidos coaligados temen ser identificados con los fracasos del partido del presidente y que no les sean acreditados los triunfos del mismo*” (Casar: 2000, p. 4, quien cita a Mainwaring, 1993, p. 221 y 222). Esto no sucede en los sistemas parlamentarios, en donde un cambio coyuntural puede reforzar la coalición en tanto que de ello depende la permanencia del gobierno e incluso los propios asientos de los parlamentarios.

Desde esta perspectiva, las coaliciones son sumamente necesarias porque las políticas públicas tienen una cara ejecutiva y una cara legislativa.

(...) las alianzas que se hacen al interior de una legislatura o entre el titular del ejecutivo y los congresistas. Son necesarias porque ni la agenda del ejecutivo ni la de los partidos en el Congreso pueden avanzar si no se cuenta con una mayoría —simple en algunos casos y calificada en otros— para legislar. (Casar, 2000, p. 3)

Además, las coaliciones son una forma política específica con la que operan los sistemas presidenciales; al respecto se tiene prejuicio acerca de que los gobiernos divididos en sistemas presidenciales conducen a la parálisis, pero no se considera que cuando se da esta hipótesis, la de los gobiernos divididos, estos buscan formar coaliciones para poder gobernar y tener una mayor legitimidad. Uno de los textos que

trata este tema con mucha puntualidad, aunque sólo para el caso de Estados Unidos, es *Divided We Govern*, del politólogo norteamericano David Maythew (Casar, 2000, p. 5). Diversos estudios sobre sistemas presidenciales en el mundo (Dehesa, 1997; Lanzaro, 2001; Cheibub et al., 2004; Amorim, 2006) muestran que los gobiernos presidenciales que conforman coaliciones son mucho más frecuentes de lo que se piensa y que muchos de ellos no se encuentran en la inoperatividad o parálisis legislativa, como suena otro de los prejuicios en su contra (Alemán y Tsebelis, 2012, p. 9). Al respecto, Casar (2000, p. 6) afirma que:

(...) en presencia de gobiernos divididos la regla ha sido o bien la negociación o bien la cesión de poderes extraordinarios al Ejecutivo. De hecho la inestabilidad de las democracias en América Latina difícilmente encuentra su explicación en el hecho de que el partido del presidente no cuente con una mayoría en el Congreso.

De hecho, en América Latina, más de la mitad de los gobiernos a partir de 1958 fueron gobiernos de coalición; entre 1985 hasta 2007 son más de 20 gobiernos los que han sido producto de una coalición (Dehesa, 1998; Amorim, 2006; Chasqueti, 2001).

En general, podemos concluir que existen formas de medir de manera puntual el desempeño de las coaliciones legislativas en gobiernos presidenciales, y que algunas de esas variables están muy relacionadas con la configuración del sistema político; otras de ellas con la configuración institucional de los organismos legislativos, sobre todo lo relacionado con la profesionalización y experiencia legislativa de los actores en el sistema.

Aritmética legislativa de las reformas: resultados generales

Las seis reformas que forman parte del Pacto por México se procesaron legislativamente en un periodo relativamente corto de 18 meses. Un conjunto de iniciativas de carácter estructural de las cuales incluso hoy día no se puede calcular el impacto que tendrán en el largo plazo para el país.

En el Cuadro 1 se presentan las estadísticas básicas de la aritmética legislativa correspondiente a la Cámara de Diputados en México. A continuación, realizaremos diversos comentarios a la misma:

| Cuadro 1. Votos de reformas del Pacto por México en Cámara de Diputados | | | | | | |
|--|----------------|------------------|---------------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| Reformas | Laboral | Educativa | Telecomunicaciones | Política | Energética | Competencia económica |
| PRI A favor | 209 | 205 | 209 | 209 | 209 | 205 |
| PAN A favor | 114 | 111 | 107 | 110 | 107 | 103 |
| PRD A favor | | 58 | 56 | 53 | | 64 |
| PVEM A favor | 28 | 26 | 25 | 28 | 28 | 27 |
| PT A favor | | 11 | 7 | | | |
| PNA A favor | | 10 | 10 | 9 | 10 | 9 |
| MC A favor | | 2 | | | | |
| SP A favor | | | | | | |
| Total a favor | 351 | 423 | 414 | 409 | 354 | 408 |
| PRI En contra | | | | | 1 | |
| PAN En | | | | | 3 | |
| PRD En | 100 | 23 | 26 | 40 | 95 | 26 |
| PVEM En | | | | | | |
| PT En contra | 13 | 3 | 5 | 13 | 13 | 14 |
| PNA En | | | | | | |
| MC En contra | 15 | 13 | 19 | 16 | 19 | 16 |
| SP En contra | | | | | | |
| Total En | 128 | 39 | 50 | 69 | 131 | 56 |
| PRI | | | | | | |
| PAN | | | | | | |
| PRD | | 9 | 7 | 3 | | 7 |
| PVEM | | | | | | |
| PT | | | 1 | | | |
| PNA | 10 | | | | | |
| MC | | 1 | | | | |
| SP | | | | | | |
| Total | 10 | 10 | 8 | 3 | | 7 |
| PRI Ausente | 3 | 8 | 4 | 4 | 3 | 8 |
| PAN Ausente | | 3 | 6 | 4 | 4 | 11 |
| PRD Ausente | 4 | 12 | 11 | 4 | 6 | 4 |
| PVEM | 1 | 2 | 3 | | | 1 |
| PT Ausente | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | |
| PNA Ausente | | | | 1 | | 1 |
| MC Ausente | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 4 |
| SP Ausente | | | | | | 29 |
| Total | 11 | 28 | 27 | 19 | 15 | 29 |
| PRI total | 212 | 213 | 213 | 213 | 213 | 213 |
| PAN total | 114 | 114 | 113 | 114 | 114 | 114 |
| PRD total | 104 | 102 | 100 | 100 | 101 | 101 |
| PVEM total | 29 | 28 | 28 | 28 | 28 | 28 |
| PT total votos | 15 | 15 | 15 | 15 | 14 | 14 |
| PNA total | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| MC total | 16 | 18 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| SP total votos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gran total | 500 | 500 | 499 | 500 | 500 | 500 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Entre los datos que podemos derivar en este cuadro son los siguientes:

a) Sobre el tamaño de la coalición

Recordemos que el Pacto por México es una coalición legislativa y de gobierno que en el Congreso se conforma a partir de la suma de los votos de las tres fuerzas políticas principales: PRI, PAN y PRD, en ese orden. De esta forma, la coalición suma en promedio un total de 428 votos, 85.6 % de los “votos potenciales” de la Cámara de Diputados; desde luego, una cantidad muy por encima de la suficiente para garantizar una «coalición ganadora mínima». El Cuadro 2 presenta una síntesis de los votos potenciales del Pacto por México, de los votos potenciales del PRI con sus aliados “coyunturales” y un cálculo de los votos potenciales del Pacto por México.⁷

| Cuadro 2. Cálculo de votos potenciales del Pacto por México | | | | | | |
|--|----------------|------------------|---------------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| | Laboral | Educativa | Telecomunicaciones | Política | Energética | Competencia económica |
| Votos Potenciales Pxm | 430 | 429 | 426 | 427 | 428 | 428 |
| % Votos potenciales Pxm | 86.0 | 85.8 | 85.4 | 85.4 | 85.6 | 85.6 |
| | | | | | | |
| Votos PRI-PVEM-PNA | 251 | 251 | 251 | 251 | 251 | 251 |
| % PRI+Aliados | 50.2 | 50.2 | 50.3 | 50.2 | 50.2 | 50.2 |
| | | | | | | |
| Pxm + Aliados | 469 | 467 | 464 | 465 | 466 | 466 |
| % Pxm + Aliados | 93.8 | 93.4 | 93.0 | 93.0 | 93.2 | 93.2 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Este hecho tiene otras varias implicaciones. En primer lugar, la coalición tiene con mucha suficiencia los votos necesarios para aprobar la reforma; se puede deducir de esto que la coalición no tiene por objetivo garantizar la aprobación de las reformas (que de hecho ya es una probabilidad garantizada) sino, más bien, dar legitimidad al paquete de iniciativas. Estando garantizada la mayoría necesaria para su aprobación, se entiende que la convocatoria a más aliados responde sobre todo a una estrategia más relacionada con la legitimidad.

b) El tamaño del partido y la fracción mayoritaria de la coalición.

El PRI cuenta con una bancada de 213 votos, que le representan 42 % de los votos de la Cámara. Si a estos votos sumamos los votos de sus aliados de los tiempos modernos, los partidos Partido Verde Ecologista

⁷ Entendemos como «voto potencial» la suma total de votos que un grupo puede tener considerando que todos sus miembros votan A favor o en un único sentido. Por ello, esta siempre es igual al número de los diputados de los partidos aliados.

de México (PVEM) PVEM y Partido Nueva Alianza (PNA), que le suman 28 y 10 legisladores en promedio, respectivamente, se conforma una mayoría que cuenta con 251 diputados, un promedio de poco más de 50 % de los votos. De esta manera, con sus aliados, el PRI cuenta con la mayoría absoluta del Congreso, lo cual le permite con relativa seguridad aprobar iniciativas y proposiciones que requieren mayoría simple, pero no aquellas que requieren mayoría calificada. Recordemos que, para aprobar reformas constitucionales en el Congreso, es necesario contar con dos terceras partes de los votos, los cuales, en este caso, considerando la Cámara de Diputados, equivalen a un total de 333 legisladores. De esta manera, la mayoría conformada por el PRI y sus aliados necesita de 82 votos adicionales para conformar una mayoría necesaria para aprobar reformas constitucionales. Esto implica necesariamente que, a efecto de aprobar las reformas que se incluyeron en el Pacto por México, el PRI necesitaba los votos de por lo menos uno de los dos partidos minoritarios más grandes, es decir, el PAN o el PRD. Los datos de esta aritmética también se presentan en el Cuadro 2.

c) El tamaño de los aliados

El PAN estaba conformado por una bancada de 114 legisladores y el PRD por una de 104; cualquiera de ellos podría haber funcionado como aliado del Pacto por México para conformar una «coalición mínima ganadora». Sin embargo, el PRI decidió conformar la coalición con ambos partidos, para así construir una «coalición sobredimensionada». Esto lo decimos porque 428 votos implican muchos más de los votos necesarios para aprobar las reformas constitucionales que propuso el Pacto por México. Esta es una evidencia que confirma la hipótesis de que el PRI-Gobierno realmente no convocó la coalición del Pacto por México para conformar una «coalición mínima ganadora» sino más bien, convocó a los otros dos partidos nacionales más importantes para conformar una coalición que diera legitimidad al paquete de reformas que diseñó el Pacto por México.

d) «Coalición sobredimensionada» y legitimidad de las reformas

De hecho, la conformación del Pacto por México como una «coalición sobredimensionada», implicó para el PRI una capacidad de maniobra ampliada, ya que tenía la posibilidad de excluir o prescindir de uno de los dos aliados de los acuerdos sobre alguna de las reformas, lo que en realidad ocurrió, todo ello sin poner en riesgo las mismas. Sin embargo, por este mismo hecho, para estos dos partidos, su posición en la negociación al interior de la coalición se vio debilitada ya que compitieron por participar de forma activa en la formulación de las reformas siendo en algunos casos excluidos de las negociaciones por lo caro de sus exigencias. De hecho, parece ser que si hubieran calculado que haber formado una alianza dentro de la coalición que les permitiera sumar sus votos y negociar como un solo actor, tal vez hubieran tenido una participación más protagónica en la misma en calidad de «partido bisagra», evitando también que fueran excluidos de las negociaciones o que el PRI negociara con ellos por separado; el tema fue que esta fue una más de las oportunidades que el PAN y el PRD vieron perder frente a un PRI eficiente y con más experiencia negociadora.

e) Mayorías amplias en las reformas del Pacto por México.

De esta manera, la coalición del Pacto por México, encabezada por el PRI-Gobierno, logró conformar «mayorías sobredimensionadas» para las seis reformas constitucionales que formaron parte del paquete: los votos a favor que sumaron estas iniciativas en la Cámara de Diputados fueron desde 351 votos para la Reforma laboral (la que logró conformar un consenso más estrecho, con 70 % de los votos del total de diputados a favor), hasta los 423 votos que logró sumar la Reforma educativa, la cual fue de este paquete la iniciativa con mayor consenso de los diputados (84.6 del total de los diputados a favor). Estos resultados pueden verse con mayor claridad en el Cuadro 3. La Reforma energética acerca sus resultados a la Reforma laboral, las otras tres acercan sus resultados a Reforma educativa. Esto es así porque en el

caso de las Reformas Laboral y Energética, el Pacto no contó con el consentimiento de la fracción del PRD.

| Cuadro 3. Aritmética legislativa de las reformas constitucionales del Pacto por México (porcentajes totales) | | | | | | |
|---|----------------|------------------|---------------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| Reformas | Laboral | Educativa | Telecomunicaciones | Política | Energética | Competencia económica |
| Votos a favor | 70.2 | 84.6 | 83.0 | 81.8 | 70.8 | 81.6 |
| Votos en contra | 25.6 | 7.8 | 10.0 | 13.8 | 26.2 | 11.2 |
| Abstenciones | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 0.6 | 0.0 | 1.4 |
| Ausencias | 2.2 | 5.6 | 5.4 | 3.8 | 3.0 | 5.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

f) Votos en contra en las reformas

De manera coincidente, son las Reformas Laboral y Energética las que acumulan un porcentaje mayor de votos en contra, de 25.6 % y 26.2 %, respectivamente, por la misma razón el PRD votó en contra de ambas reformas.

g) Sobre el «voto opositor»

A esta cantidad podemos sumar las abstenciones y las ausencias para construir el «voto opositor». Esto bajo la consideración de que estas representan un real «voto opositor»; la explicación es muy sencilla: cuando los diputados no están de acuerdo con una iniciativa, antes de votarla en contra, prefieren abstenerse o, definitivamente, ausentarse. De esta manera, en las iniciativas de referencia el «voto opositor» sería el que se muestra en el Cuadro 4:

| Cuadro 4. «Voto opositor» en las reformas del Pacto por México | | | | | | |
|---|----------------|------------------|---------------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| | Laboral | Educativa | Telecomunicaciones | Política | Energética | Competencia económica |
| Voto opositor % | 29.8 | 15.4 | 17.0 | 18.2 | 29.2 | 18.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Esta medida es muy significativa: en las reformas laboral y energética el «voto opositor» está por encima del 29 %; en las otras reformas se encuentra en 15 % y 18 %.

h) Índice de Rice: disciplina legislativa

El Índice de Rice⁸, que mide la disciplina parlamentaria de los legisladores en votaciones específicas, en el caso de las votaciones de las reformas del Pacto por México, indica .77 en promedio. Los resultados

⁸ El índice de Rice se calcula de la siguiente manera: votos A favor – votos En Contra, ello entre los Votos totales. Es decir, se calcula la diferencia de los votos a Favor menos los votos en Contra, y su resultado se divide entre los votos totales.

generales para cada una de las reformas se presentan en el Cuadro 5, que se muestra líneas abajo. Si calculamos el Índice de Rice para los legisladores que integran el Pacto por México (PRI, PAN y PRD), este sería de en promedio de .61, es decir, menor al general, considerando que en este caso se trata de los legisladores de los partidos mayoritarios contra el pleno en su conjunto. Este índice subiría si consideramos en la medida a los diputados de los partidos aliados del PRI (PVEM y NA), el cual sería de .68. Las tres medidas indican que en la Cámara de Diputados existe un alto índice de disciplina legislativa; es decir, que los diputados en general votan en el mismo sentido en que lo hace la mayoría de su bancada. El índice baja si calculamos sólo a los tres partidos más grandes y vuelve a recuperarse si consideramos a los aliados coyunturales del PRI.

| Cuadro 5. Cálculos de Índice de Rice para votación de reformas del Pacto por México | | | | | | |
|---|---------|-----------|--------------------|----------|------------|-----------------------|
| | Laboral | Educativa | Telecomunicaciones | Política | Energética | Competencia económica |
| Índice de Rice General | 0.68 | 0.83 | 0.81 | 0.81 | 0.71 | 0.80 |
| Índice Rice Pxm | 0.45 | 0.70 | 0.69 | 0.66 | 0.43 | 0.69 |
| Índice Rice PxM y Aliados | 0.50 | 0.77 | 0.76 | 0.74 | 0.51 | 0.76 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Otros resultados que pueden derivarse calculando los Índices de Rice, son que las reformas Laboral y Energética presentaron niveles de disciplina parlamentaria de .68 y .71, respectivamente, menores que las otras reformas. Ello implica que, evidentemente, lograr el convencimiento de los diputados en general fue más difícil para estas dos reformas. Las otras cuatro reformas presentaron índices de Rice mucho mayores, por encima de .80 %.

La dificultad de convencer a los diputados en general fue incluso mayor para los integrantes de las fracciones de los tres partidos más grandes, ya que aparte de que el promedio es más bajo, en el caso de las reformas Laboral y Energética este Índice fue incluso menos al 50%, es decir, de .45 y .43, respectivamente. Para las otras cuatro reformas, el Índice estuvo alrededor de .70, por encima de las dos reformas más complicadas. El mismo comportamiento del Índice se observa si sumamos a los diputados de los aliados coyunturales del PRI, que aparecen como más disciplinados que el conjunto de la Cámara.

PRI: niveles muy elevados de disciplina parlamentaria

El PRI, como principal respaldo legislativo del Gobierno Federal en su calidad de principal promotor de las reformas del Pacto por México, presenta elevados niveles de votación A favor, 97.6 en promedio, en contrapartida de casi nulos niveles de votación En contra, 0.1 %, y niveles casi nulos de Abstenciones y de Ausencias en votación, de 0.0 y 2.3 %, respectivamente. Los resultados de este partido se muestran claramente en el Cuadro 6, que se muestra a continuación.

| Cuadro 6. Porcentajes de Votación del PRI en reformas del Pacto por México | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|----------------|----------------------------------|-------------|
| | Laboral | Educativa | Telecomu ni- caciones | Política | Energétic a | Compe tencia económic a | Promedio |
| PRI A favor | 98.6 | 96.2 | 98.1 | 98.1 | 98.1 | 96.2 | 97.6 |
| Total a favor | 70.2 | 84.6 | 83.0 | 81.8 | 70.8 | 81.6 | 78.7 |
| PRI En contra | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 0.1 |
| Total En contra | 25.6 | 7.8 | 10.0 | 13.8 | 26.2 | 11.2 | 15.8 |
| PRI Abstención | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total Abstención | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 0.6 | 0.0 | 1.4 | 1.3 |
| PRI Ausente | 1.4 | 3.8 | 1.9 | 1.9 | 1.4 | 3.8 | 2.3 |
| Total Ausente | 2.2 | 5.6 | 5.4 | 3.8 | 3.0 | 5.8 | 4.3 |
| I Rice PRI | 0.99 | 0.96 | 0.98 | 0.98 | 0.98 | 0.96 | 0.97 |
| Índice de Rice General | 0.68 | 0.83 | 0.81 | 0.81 | 0.71 | 0.80 | 0.77 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Las reformas Educativa y de Competencia económica son las que muestran menores niveles de votación A favor (96.2); en contrapartida lo que se observa son bajos niveles de Ausencias en votación, los más elevados de 3.8 en los casos de estas mismas reformas de las que se habla.

Estos resultados de los niveles de votación del PRI en el proceso de las reformas del Pacto por México se observan claramente en el Índice de Rice del partido, que en promedio es de .97, lo cual evidencia un elevadísimo nivel de disciplina parlamentaria, sobre todo si lo comparamos con el promedio de la Cámara, que es de .77. En todos los casos las reformas están por encima de .96, lo cual evidencia la gran disciplina que existe en el partido.

PAN: respaldo fundamental del Pacto por México

El PAN también presenta altos niveles de votación A favor, 95.5 % en promedio, por debajo del promedio del PRI, que encabeza la coalición. No obstante, se evidencia que la posición del PAN es la de un firme respaldo de las reformas del Pacto por México. El Porcentaje de votos en contra realmente es muy bajo, de sólo .4 %. Las Abstenciones son nulas en el partido y las Ausencias son realmente bajas, de 4.1 %. Los resultados de este partido se presenten en el Cuadro 7, que se presenta a continuación:

| Cuadro 7. Porcentajes de Votación del PAN en reformas del Pacto por México | | | | | | | |
|---|---------|-----------|-----------------------------|----------|----------------|----------------------------------|----------|
| | Laboral | Educativa | Telecomu ni- caciones | Política | Energétic a | Compe tencia económic a | Promedio |
| PAN A favor | 100.0 | 97.4 | 94.7 | 96.5 | 93.9 | 90.4 | 95.5 |

| | | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total a favor | 70.2 | 84.6 | 83.0 | 81.8 | 70.8 | 81.6 | 78.7 |
| PAN En contra | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.6 | 0.0 | 0.4 |
| Total En contra | 25.6 | 7.8 | 10.0 | 13.8 | 26.2 | 11.2 | 15.8 |
| PAN Abstención | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total Abstención | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 0.6 | 0.0 | 1.4 | 1.3 |
| PAN Ausente | 0.0 | 2.6 | 5.3 | 3.5 | 3.5 | 9.6 | 4.1 |
| Total Ausente | 2.2 | 5.6 | 5.4 | 3.8 | 3.0 | 5.8 | 4.3 |
| I Rice PAN | 1.00 | 0.97 | 0.95 | 0.96 | 0.91 | 0.90 | 0.95 |
| Índice de Rice General | 0.68 | 0.83 | 0.81 | 0.81 | 0.71 | 0.80 | 0.77 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Las reformas Laboral y Educativa son las que tienen un voto A favor más amplio (100 % en el caso de la Reforma laboral) y la reforma de Competencia económica es la que tiene un respaldo menor (90.4 %). El PAN no vota En contra, la única reforma en la que se presentó una reducida votación En Contra fue en la Reforma energética (2.6 %). Los diputados del PAN tampoco se abstienen, pero si tienen relativos porcentajes de Ausencias, de casi 10 % en la Reforma de Competencia económica y del menos de 5 % en el resto de las reformas. La aritmética del Partido nos muestra que las Reformas más complicadas para el partido fueron la Energética y la de Competencia Económica, y que el consenso de sus diputados se logró con mayor facilidad en el caso de la Reforma laboral.

El Índice de Rice del PAN (.95), muestra un muy elevado nivel de disciplina parlamentaria en todas las reformas y sobre todo en la Laboral.

PRD: ambigüedad, división y legitimidad para las reformas

La posición del PRD frente a las reformas del Pacto por México fue por demás ambigua, seguramente relacionada con las divisiones internas que generó el proceso de discusión y aprobación de las mismas. De entrada, el voto promedio A favor muestra un porcentaje muy inferior al de los partidos fuertes de la coalición (PRI y PAN), con sólo un 38.2 %, aunque este resultado se deriva sobre todo de la franca oposición parlamentaria a dos de las seis reformas que conforman el paquete de iniciativas del Pacto por México. Aunque, si analizamos, en realidad los números de la posición parlamentaria del PRD reflejan una profunda división en torno de la posición política de la bancada con relación a las reformas en discusión. Es verdad que el PRD apoyó con claridad cuatro reformas y que ese apoyo fue por más de la mitad de su bancada (la expresión más al centro del partido), pero también es cierto que en dos de las iniciativas el apoyo fue nulo, lo cual evidencia la profunda división que las reformas representaron para este partido. El voto En contra también expresa esta ambigüedad, ya que el promedio de voto En contra es de poco más de 50 %. Por otra parte, es interesante descubrir que en general la fracción parlamentaria del PRD no tiene una gran Abstención (4.3 %) ni tampoco presenta altos índices de Ausencias (6.8 %). Ahora bien, el Índice de Rice de la fracción perredista es en general negativo, sobre todo considerando que sus diputados votaron en contra de dos de las iniciativas del Pacto (.13 %). El Cuadro 8 presenta de manera sintética estos resultados:

| Cuadro 8. Porcentajes de Votación del PRD en las Reformas del Pacto por México | | | | | | | |
|---|----------------|------------------|---------------------------------------|-----------------|------------------------|--|-----------------|
| | Laboral | Educativa | Telecomu- ni- caciones | Política | Energétic a | Compete ncia económic a | Promedio |
| PRD A favor | 0.0 | 56.9 | 56.0 | 53.0 | 0.0 | 63.4 | 38.2 |
| Total a favor | 70.2 | 84.6 | 83.0 | 81.8 | 70.8 | 81.6 | 78.7 |
| PRD En contra | 96.2 | 22.5 | 26.0 | 40.0 | 94.1 | 25.7 | 50.8 |
| Total En contra | 25.6 | 7.8 | 10.0 | 13.8 | 26.2 | 11.2 | 15.8 |
| PRD Abstención | 0.0 | 8.8 | 7.0 | 3.0 | 0.0 | 6.9 | 4.3 |
| Total Abstención | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 0.6 | 0.0 | 1.4 | 1.3 |
| PRD Ausente | 3.8 | 11.8 | 11.0 | 4.0 | 5.9 | 4.0 | 6.8 |
| Total Ausente | 2.2 | 5.6 | 5.4 | 3.8 | 3.0 | 5.8 | 4.3 |
| I Rice PRD | -0.96 | 0.34 | 0.30 | 0.13 | -0.94 | 0.38 | -0.13 |
| Índice de Rice General | 0.68 | 0.83 | 0.81 | 0.81 | 0.71 | 0.80 | 0.77 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, si analizamos en lo particular la posición del partido en cada una de las iniciativas, encontramos que las reformas Laboral y Energética fueron votadas En contra por la mayoría de los diputados de la fracción. Por el contrario, cuatro reformas: la Educativa, Telecomunicaciones, Política y de Competencia económica fueron iniciativas que en lo general fueron votadas A favor por una mayoría relativa de sus diputados. En general los índices de Abstención son bajos en todas las iniciativas, sobresaliendo el nivel de Ausencias presentado en la reforma Educativa, resultado este que implica cierto nivel de oposición de los diputados de la fracción con relación a esta reforma.

El Índice de Rice del partido nos muestra la carencia de disciplina parlamentaria de este instituto político. Mientras que las iniciativas Laboral y Energética, que se votaron en contra, muestran un elevado nivel de disciplina, aunque en este caso para votar en contra de las iniciativas del Pacto; por el contrario, las iniciativas que se votaron a favor muestran muy bajos niveles de disciplina legislativa, poco más de .30 en tres iniciativas; en una de ellas, la Reforma política, el Índice es de sólo .13, lo cual implica que, habiendo sido votada positivamente, tuvo una oposición muy importante en el seno del partido.

En suma, la posición legislativa del PRD en las reformas es sumamente ambigua, producto de las divisiones político-ideológicas que se ubican en el seno del partido. Se trata de un aliado muy inestable para la coalición, totalmente coyuntural, aunque también es cierto, con una disciplina parlamentaria poco deseable para mantenerse como socio importante en el largo plazo.

Conclusiones: implicaciones de la Coalición Pacto por México para el sistema político mexicano

De acuerdo con los resultados de las votaciones manifestadas en las seis reformas que forman parte de paquete de iniciativas del Pacto por México, se tienen las siguientes derivaciones importantes para el sistema político mexicano:

1. El Presidente de la República tiene un alto poder de convocatoria para formar coaliciones exitosas. En el caso del Pacto por México se logró conformar una «coalición sobredimensionada», no con el objetivo de aprobar las reformas, sino con el objetivo de darles legitimidad a través de la aprobación de los tres partidos más importantes representados en el órgano legislativo. De esta manera, el Partido del Presidente no solo cuenta con el apoyo de su partido, que suele ser el partido mayoritario, sino con el apoyo de los sectores más importantes de la oposición.
2. Considerando los índices de disciplina legislativa (en este caso el Índice de Rice), es necesario que, para el caso de aprobación de reformas constitucionales, estas sean respaldadas por «coaliciones sobredimensionadas» y no sólo por coaliciones mínimas, porque siempre, en el seno de los partidos que se coligan se encontrarán diputados opositores. El riesgo de formar «coaliciones mínimas necesarias» es muy grande en sistemas donde la disciplina legislativa es baja. Por lo tanto, es deseable formar coaliciones legislativas amplias en contextos en donde se discuten reformas estructurales, tales como las establecidas en el Pacto por México, en donde se trata de dar fin a un proceso de discusiones en torno de las reformas necesarias con proyección de largo plazo.
3. El Pacto por México fue, sobre todo, una «coalición sobredimensionada» (o amplia), en virtud de que logró conjuntar un promedio de 85 % de los votos potenciales de la Cámara de Diputados, a partir de los esfuerzos de las tres fuerzas políticas más grandes representadas en la Cámara (PRI, PAN y PRD) e incluso de los aliados históricos del PRI (NA y MC).
4. Dadas las condiciones de los aliados en la coalición, el PRI sólo necesitaba de los votos de por lo menos uno de los dos partidos minoritarios más grandes, es decir, el PAN o el PRD. Desde luego, el PRI buscó a ambos aliados potenciales: tal vez la sorpresa fue que los dos partidos aceptaron formar parte de la coalición.
5. Este hecho, la participación del PAN y el PRD en la coalición, dio al PRI una capacidad de maniobra ampliada, ya que tenía la posibilidad de excluir o prescindir de uno de los dos aliados de los acuerdos sobre alguna de las reformas. Por la misma circunstancia, la posición de los dos aliados se debilitó, ya que en la negociación el PRI podría negociar con cualquiera de los dos, situación que sucedió en los hechos: el PRD se negó a participar en las reformas Laboral y Energética, pero el PRI negoció con el PAN, aliado más seguro en la coalición.
6. El «voto opositor», que suma a los diputados que están en contra de las reformas del Pacto por México, es significativo: por encima de 29 % en las reformas Laboral y Energética, y de entre 15 % y 18 % en el resto de las reformas. Estamos hablando de que por lo menos una quinta parte de la Cámara es opositora de las reformas.
7. Los partidos que forman parte del Pacto por México son, en general, partidos disciplinados. Los diputados en general votan en el mismo sentido en que lo hacen la mayoría de sus partidos. La medida de esta disciplina es de .68, es decir que casi 7 de cada 10 diputados vota en el mismo sentido en el que lo hace su bancada. Esta medida da certidumbre y consistencia al acuerdo, sobre todo si también consideramos que se trata, en este caso, de que la coalición abanderada una mayoría muy amplia.

8. Por partido, en el caso del PRI, además de ser al partido promotor de la coalición legislativa, se trata de un partido con una alta disciplina parlamentaria. En el caso del PAN también se trata de un partido muy disciplinado, en función de ello, el aliado más consistente de la coalición. En el caso del PRD se trata del aliado más inconsistente; mostrando una alta ambigüedad política y una división importante; se trata de un aliado que incluso votó en contra de dos de las seis iniciativas del Pacto.

Fuentes Consultadas

- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2012): *Partidos Políticos y coaliciones de gobierno en las américas*, en: *Política / Revista de Ciencia Política*, Volumen 50, N° 2.
- Amorim Neto, Octavio (2006): "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", en: *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 4, pp. 415-440.
- Bogdanor, Vernon (Ed.) (1983): *Coalition Government in Western Europe*. London: Heinemann.
- Casar, María Amparo (2000): "Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia", en: *CIDE. Documento de Trabajo*, Núm. 104.
- Chasqueti, Daniel (2001): "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro: *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, p. 320-326.
- Cheibub, José Antonio; Adam Przeworski, Sebastián M. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", en: *British Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 565-587.
- Dehesa, Grace Ivana (1997): *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tesis doctoral. Florencia: European University Institute.
- Downs, William (1998): *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University.
- Laver, Michael y Schofield, Norman (1991): *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lanzaro, Jorge L. (Ed.) (2001): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lijphart, Arendt (2000): *Modelos de Democracia*. España: Ariel.
- (1982): "The relative salience of the Socio-economic and religious issue dimensions: Coalition formation in ten western democracies, 1919-1979", en: *European Journal of Political Research*, 10, 201-211.
- Mainwaring, Scott (1993): "Presidentialism, multipartism and Democracy. The difficult combination", en: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993.
- Reniu i Vilamala, Josep María Reniu i Vilamala, Josep María (2015): *Los Gobiernos de Coalición*. Barcelona: Editorial UOC.
- (2009): "Coaliciones parlamentarias", en: Reyes, Román. (Dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: España: Plaza y Valdés*.
- Reniu, Josep María y Albala, Adrián (2012): "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur", en: *Revista de Estudios Políticos*, 2012, Num. 154, p. 95-146.
- Riker, William H. (1992): "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en: Albert Batlle: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.
- Sainez Araiza, Alfredo (2011): "Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural", en: Varios Autores: *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*. México: Senado de la República.
- Strom, Kaare (1984): "Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions", *Comparative Political Studies*, 17, 199-227.
- Valadés, Diego (2016): *Los Gobiernos de Coalición en América Latina*. México: El Colegio Nacional.

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

Ricardo Cortés Padilla
Miguel Ángel Sánchez Ramos

Introducción

Resultado de experiencias dictatoriales que desembocaron en acontecimientos traumáticos de la historia de México. Tal fue el caso de la dictadura de Antonio López de Santa Anna y de Porfirio Díaz. La no reelección consecutiva se convirtió en una bandera política a fin de evitar la tentación de incurrir en nuevos episodios dictatoriales. Además, significó el pretexto perfecto para aglutinar el poder y control de la clase política posrevolucionaria al interior del naciente Partido Nacional Revolucionario en 1929.

Esto significó concentrar el poder en manos del presidente en turno, dando origen a un largo y estable período de presidencialismo¹ autoritario. Salvo algunos momentos de conflicto e inestabilidad, el éxito y continuidad de este presidencialismo se va a hacer patente hasta finales del siglo XX, cuando este sistema político autoritario, con la figura presidencial en el vértice del poder político nacional, va dando señales cada vez más evidentes de entrar en crisis.

Ante la pérdida de legitimidad del presidencialismo mexicano, la clase política se ve en la imperiosa necesidad de implementar reformas políticas con el fin de abrir el sistema político a nuevos actores que vengan a refrescar la cartera de personajes y partidos políticos, dotando al sistema de nuevos aires de pluralidad política. Reformas que han dado paso a un largo proceso de *liberalización política*, como lo llama César Cansino (1995), que ha desembocado en la alternancia política y en un sistema político híbrido. Este sistema se caracteriza por la irrupción de principios y características netamente democráticas como la alternancia y pluralidad política, indispensables en toda democracia. Pero en el que desafortunadamente persisten viejas prácticas autoritarias, tales como un endeble estado de derecho y de representación de los intereses ciudadanos.

En esta tesitura, el proceso de democratización que ha venido experimentando el país en las últimas décadas, trae nuevamente a la discusión política la necesidad de reestablecer la reelección inmediata de autoridades de gobierno. En el entendido de que esta medida puede ser el remedio para lograr una mayor vinculación entre la ciudadanía y autoridades electas, a fin de

¹ El término “presidencialismo” en México, lejos de dar cuenta de las características del tipo de régimen de gobierno que asumió formalmente el ejercicio del poder en el país, asumió una connotación negativa. Debido a que minó el principio de representación política, y por ende uno de los principios fundamentales de un sistema presuntamente democrático. Sobre el presidencialismo autoritario en México se pueden consultar numerosos libros y artículos que han dado cuenta de las características que dieron vida y sustento a este sistema político durante varias décadas. Entre los autores más recurrentes se encuentran: Weldon (2002), Carpizo (2004), Crespo (1996), Espinoza (1997) y Garrido (1987).

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

superar la crisis de representación política. En este contexto, el Congreso de la Unión aprobó en febrero de 2014 una reforma política que contempla la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales.

Es por esto que esta ponencia responde a la necesidad de reflexionar y analizar las posibles consecuencias de la reforma política en México. Partiendo del argumento de que: si bien, la reelección inmediata es necesaria en todo Estado que aspira a erigirse como democrático, en el caso mexicano la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales no es suficiente para dar ese brinco de calidad en el proceso de democratización del país. Debido a que esta reforma política puede ser desvirtuada por las viejas prácticas autoritarias persistentes en el sistema político mexicano. Hecho que representa graves riesgos autoritarios que constituyan procesos de involución democrática.

Evolución de la reelección en México

Sin ánimo de ser exhaustivos y profundos en el abordaje histórico del tema de la reelección inmediata en México, se consideró pertinente hacer mención de forma general de algunos acontecimientos que fueron marcando el rumbo de la reelección en el país.

El tema de la reelección inmediata de los poderes ejecutivo y legislativo en México ha adquirido una connotación negativa, como consecuencia de que a lo largo de su historia política durante el siglo XIX y principios del siglo XX se vivieron prolongadas dictaduras encabezadas por Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz. Dictaduras que tuvieron resultados trágicos para el país, como fue la pérdida de más de la mitad de su territorio nacional y el levantamiento armado de la revolución mexicana.

Cabe mencionar que, en las primeras décadas de la vida independiente de México, distinguida por una agitada y convulsiva trayectoria política. Protagonizada por los conflictos entre los grupos políticos de los liberales y conservadores. Fue el contexto en el que Antonio López de Santa Anna asumiera la presidencia de la república en once oportunidades, ejerciendo el poder de forma intermitente entre 1833 y 1855. Aunque no por causas directas de la reelección, sino más bien como consecuencia de los conflictos políticos entre federalistas y centralistas, por un lado; así como por los conflictos internacionales que se vivían en la época, principalmente con los Estados Unidos. Sin embargo, la dictadura de Santa Anna pasó a los anales de la historia mexicana como uno de los peores periodos de la vida nacional. Debido a que este personaje estuvo directamente relacionado con la venta y pérdida de más de la mitad del territorio del país.

Después de la Dictadura de Santa Anna, el Congreso Constituyente de 1856 redactó la Constitución de corte liberal de 1857. Año en el que también se eligió al poder legislativo. Este ordenamiento constitucional, pese a que contemplaba la reelección legislativa, ésta sólo alcanzaba niveles relativamente bajos, con 25 por ciento. En contraste, en la época del porfiriato los niveles de reelección legislativa alcanzaron hasta el 90 por ciento (Dworak y Hill, 1998).

La segunda dictadura fue la de Porfirio Díaz, quien ejerció el poder por más 30 años. Período considerado por varios historiadores como uno de los periodos más relevantes para la vida política del país. Dictadura que desembocó en el levantamiento armado de la revolución

mexicana en 1910, encabezado por Francisco I. Madero, bajo el lema antireeleccionista para derrocar la dictadura porfirista.

Porfirio Díaz estuvo en la presidencia de la república en dos períodos: el primero de 1876 a 1880, y el segundo de 1884 a 1911. Esta dictadura vino a fortalecer y consolidar el poder político del Estado mexicano. Sobre todo, después del triunfo de los liberales encabezados por Benito Juárez y la restauración de la república, logrando consolidar un sistema de acuerdos políticos que se tradujo en la estabilidad y modernización del país. Sin embargo, al mismo tiempo produjo una dictadura con un poder ejecutivo y legislativo prácticamente permanentes y sin posibilidades de renovación. Además, los cargos electorales dependían directamente de la decisión de Porfirio Díaz. Por tal motivo el voto del poder legislativo únicamente fungía como legitimador de las decisiones tomadas por el presidente. Es decir, el poder legislativo nunca sirvió como contrapeso o control del gobierno.

Durante la dictadura, el poder legislativo estaba obligado a profesarle lealtad a Porfirio Díaz a cambio de asegurar su continuidad política. Por tanto, la división de poderes lejos de ser real, sólo estaba presente en la formalidad. Debido a que el poder legislativo queda completamente subordinado al poder dictatorial del presidente. Situación que de alguna manera se convertirá en una constante durante el período del presidencialismo autoritario en el siglo XX.

De tal manera que, a principios del siglo XX el cambio generacional era más notorio. Había una clase media que no tenía permitido entrar en la elite política, porque los poderes se habían convertido en poderes vitalicios. Ante esta situación surgieron las inconformidades sociales, después de más de 30 años de poder porfirista, surgen voces sociales que pugnan por un cambio democrático. Francisco I. Madero encabezó la primera etapa de la revolución mexicana con sus ideales antireeleccionistas. Lucha armada dirigida contra la clase política anquilosada que se había ido formando a través de la reelección de Díaz por tantos años, y por ende, por medio de la reelección de los legisladores, quienes terminaron convirtiéndose en auténticos caciques locales.

Esto provocó que el tema del antireeleccionismo se constituyera en una bandera político-ideológica a fin de hacer frente a las tentaciones de concentración y perpetuación del poder político que diera origen a nuevas dictaduras.

Como resultado de la revolución mexicana se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, cuyo contenido social responde de forma importante a las demandas populares surgidas del movimiento armado. Además, de que asume claramente el espíritu antireeleccionista, al prohibir la reelección del poder ejecutivo. El texto original decía:

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre, durará en el cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional. (CPEUM, 1917).

Sin embargo, para 1927 se reforma el artículo 83 constitucional permitiendo la reelección del presidente de la república, aunque no de manera inmediata. Del texto original se eliminó la parte que decía: “*nunca podrá ser reelecto*” y además se agregó lo siguiente: “No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un período más” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 1927). Cabe mencionar que esta reforma respondía a los intereses reeleccionistas de Álvaro Obregón, quien para 1928 fue reelecto presidente de la república, aunque fue asesinado antes de iniciar su segundo período como presidente.

En 1928 el artículo 83 se vuelve a reformar con la finalidad de extender el período presidencial a seis años, aunque se mantiene la posibilidad de la reelección no inmediata del poder ejecutivo (DOF, 1928). Y va a ser hasta el año 1933 cuando se vuelve a reformar este artículo para prohibir que el presidente de la república pueda ser elegido nuevamente bajo ninguna circunstancia (DOF, 1933).

En cuanto a la reelección legislativa inmediata, la Constitución de 1917, al igual que sus antecesoras contemplaba la reelección consecutiva tanto de diputados como de senadores. Sin embargo, en 1933 se reforma el artículo 59 de la Constitución para prohibir por primera vez en México la reelección inmediata de diputados y senadores. “Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato” (DOF, 1933). Reforma que no impidió que numerosos legisladores permanecieran dentro de este poder por varios años. Debido a que existen legisladores que han acumulado gran experiencia legislativa brincando de la Cámara de Senadores a la de Diputados, y viceversa.

Al igual que con la reelección legislativa inmediata. La elección de los ayuntamientos municipales corrió la misma suerte. Esto es, aun cuando la Constitución de 1917 contemplaba su reelección inmediata de presidentes, síndicos y regidores municipales; a raíz de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección consecutiva (DOF, 1933).

Es importante resaltar que la reforma constitucional que prohibió la reelección inmediata del poder legislativo lo colocaba en franca desventaja frente al poder ejecutivo, minando de manera importante la división de poderes. Dado que la carrera política de los legisladores quedó supeditada a la lealtad y sometimiento a los intereses del partido político oficial y, por tanto, a los dictados del titular de la presidencia de México. En este tenor José Antonio Crespo sostiene que:

(...) la idea de eliminar igualmente la reelección consecutiva de los legisladores era que estos no dependieran de sus electores sino de la cúpula partidista, a su vez sometida al titular del Poder Ejecutivo. Ésa fue una clave del presidencialismo absolutista que prevaleció durante

décadas en México, hasta hace apenas unos cuantos años. (Crespo 2007, p.86).

De acuerdo con José Antonio Crespo, al suprimirse la posibilidad de reelección consecutiva del poder legislativo en México con la reforma constitucional de 1933, se cortaba de tajo un pilar del principio de representación política de los legisladores. Hecho que a la postre tendría repercusiones en la crisis de legitimidad del poder legislativo como órgano de gobierno representante del interés nacional. Tanto en términos de la representación de las entidades federativas en el caso del senado de la república, como de los intereses de los ciudadanos con respecto a la Cámara de Diputados.

En este tenor de ideas, podríamos decir que la mala fama y connotación negativa que fue adquiriendo el tema de la reelección inmediata en México. Producto en buena medida por los abusos del poder durante el siglo XIX y principios del XX, fue capitalizada por la clase política posrevolucionaria. Con la creación del Partido Nacional Revolucionario, esta clase buscó aglutinar a las diversas fuerzas políticas del país y canalizar por la vía institucional el capital político del caudillismo posrevolucionario. En este contexto, la bandera ideológica del antireeleccionismo que encabezó el movimiento armado de la revolución mexicana, se constituyó en el justificante idóneo para la concentración y control del poder político por parte del partido oficial, y, por tanto, del presidente en turno. Fenómeno que sentó las bases del presidencialismo autoritario que prevaleció en el país hasta finales del siglo XX.

(...) si un aprendizaje puede extraerse de nuestro pasado, es que la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores constituyó uno de los mecanismos utilizados por el antiguo régimen para desalentar la pluralidad en la vida política del país y hacer posible el viejo presidencialismo mexicano. (Béjar, 2003, p.226).

No obstante, con el proceso de democratización que ha venido experimentando el país en las últimas décadas, el tema de la reelección inmediata de legisladores y ayuntamientos municipales ha regresado con fuerza. La apuesta que persigue esta reforma política, cuando menos en términos de su justificación teórica y política, es buscar una mayor vinculación entre ciudadanos y autoridades electas, como un mecanismo que permita superar la grave crisis de representación que vive el país. Y con ello, tratar de recuperar la legitimidad política de legisladores y autoridades municipales.

Los cambios que ha traído consigo el proceso de liberalización del sistema político mexicano. En términos de una real pluralidad político-partidista, de procesos de renovación del poder político cada vez más disputados y competidos, de la posibilidad real de alternancia política y del resurgimiento del poder legislativo como un contrapeso real al poder ejecutivo. Han impulsado el debate en torno al avance y calidad de la democracia mexicana. Y en este contexto, el tema de la reelección inmediata recobra vigor como un elemento indispensable de un diseño constitucional que aspira a una mejor democracia. Sin perder de vista que uno de los principios

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

básicos de la democracia es el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes, y por ende de premiar o castigar por medio de su voto a sus autoridades de acuerdo con su desempeño gubernamental.

Por consiguiente, si la democracia moderna está sustentada en la representación ciudadana. Cuando las autoridades de gobierno dejan de atender los intereses generales de la nación, y en consecuencia los intereses de los propios ciudadanos, los principios inherentes de la democracia se desvirtúan degenerando en sistemas políticos autoritarios. En esta tesitura, Luisa Béjar expresa que en la reelección del poder legislativo:

(...) se percibe un interés común en lograr el reforzamiento del Congreso de la Unión. En especial, se busca replantear el equilibrio de poderes, la instauración de una relación más cercana entre representantes y representados, y el mejoramiento en la eficiencia en las labores encomendadas a sus cámaras. (Béjar, 2003, p.204).

En este contexto, la reforma política aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2014 permite la reelección inmediata de senadores por un período más y de diputados federales hasta por tres ocasiones, así como de presidentes municipales, síndicos y regidores, por un período más. Y en este mismo sentido, en el ámbito local las reformas a los ordenamientos constitucionales de las entidades, también se contempla la reelección de los diputados locales de acuerdo con las disposiciones de cada Constitución.

En búsqueda de la legitimidad perdida

Sin perder de vista que en México se vive una partidocracia,² entendida en términos de que los partidos políticos asumen un excesivo protagonismo no sólo en la vida política y debate público sino también en la aprobación o rechazo de las iniciativas de ley en el Congreso de la Unión de acuerdo con sus propios intereses. Esto ha traído como consecuencia que las ambiciones partidistas se antepongan a los intereses ciudadanos, en donde lejos de representar las demandas ciudadanas terminan suplantando la voluntad de los ciudadanos en el ámbito parlamentario. Una muestra clara de esta partidocracia es el monopolio de la representación política que hasta hace unos años tenían los partidos políticos antes de que se aprobaran las candidaturas independientes con la reforma político-electoral de 2014.

² La partidocracia es considerada como la excesiva presencia de los partidos en la sociedad, como la colonización de la sociedad por el Estado de los partidos. En donde, se presenta una elevada intervención de los partidos en la administración, desplazando a los profesionales; se hace énfasis en la presencia de los partidos en los medios de comunicación; suplantación por parte de los partidos de la voluntad de los ciudadanos en el ámbito parlamentario; sumisión de los legisladores al mandato imperativo de los partidos, con lo cual los diputados y senadores pierden su carácter genuino de representantes; así como la intervención de los partidos en el sistema educativo, ya sea en los niveles de dirección de instituciones claves, nacionales o locales. (Reveles, 2008).

En este sentido, las reformas que se han hecho en los últimos años han estado encaminadas a la recuperación de la legitimidad³ política. En particular con la aprobación de la reelección inmediata de legisladores y ayuntamientos municipales. Con ésta se busca promover un vínculo y compromiso entre gobierno y sociedad. Donde los representantes tengan mayor responsabilidad ante los ciudadanos que los favorecieron con su voto. Esto es, por medio de la reelección los ciudadanos estarían en posibilidades de premiar o castigar la actuación de sus representantes y autoridades políticas. Y a partir de una valoración del desempeño de sus funcionarios públicos, los ciudadanos les puedan ratificar su apoyo reeligiéndolos por un período adicional, o de lo contrario, los castigarán dejando de votar por ellos.

Sin embargo, estas bondades resultan en principio idealistas. Dado que la reelección no siempre ha funcionado para crear este vínculo gobierno-ciudadanía, sino para alejar aún más a la sociedad de sus autoridades. Es decir, la reelección inmediata no garantiza por sí misma estrechar vínculos de comunicación y de representación entre autoridades electas y ciudadanos. Así lo consigna Antonio Cardarelo (2012) en un estudio sobre la reelección consecutiva del poder ejecutivo en las provincias argentinas, en el que descubre que “la reelección se ha transformado entonces en uno de los principales instrumentos que ha garantizado para los oficialismos provinciales mantenerse en el poder y, por otro lado, la progresiva territorialización de la política en desmedro de la nacionalización” (p.189).

Este es uno de los grandes riesgos de la reelección inmediata, pues lejos de que se convierta en un elemento significativo que aliente la vinculación entre ciudadanía y representantes políticos, termine convirtiéndose en un instrumento al servicio de los intereses particulares y caciquiles⁴ de personajes políticos.

En este tenor, se manifiesta el estudio de César Reséndiz, quien después de analizar la experiencia brasileña en torno a la reelección de los presidentes municipales, observa que:

A pesar de que los estudios para el caso de Brasil han encontrado que, en general, durante el primer término de un gobierno la corrupción disminuye significativamente, los alcaldes en su segundo término tienden a ser más corruptos que en el primero. Asimismo, en los municipios cuyos alcaldes enfrentan contextos electorales poco competitivos o que no tienen instituciones de fiscalización sólidas, los niveles de corrupción

³ La legitimidad es un término asociado a las ciencias políticas que hace referencia a la condición natural del origen del poder. Se obtiene por consenso de la ciudadanía de forma democrática, es decir, el poder de aplicar una ley es legítimo cuando la mayoría de ciudadanos está de acuerdo en conceder esa potestad. (Sánchez y Sánchez, 2015).

⁴ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001) cacique es *Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.* Como podemos observar en esta definición el cacique tiene sus raíces en el poder excesivo y autoritario en un ámbito de gobierno local-rural de la época medieval, en donde el señor feudal concedía el usufructo de sus tierras a los vasallos a cambio de una renta, servicio militar y fidelidad política. En consecuencia, entendemos hoy en día el caciquismo como *Dominación o influencia del cacique de un pueblo o comarca. Intromisión abusiva de una persona o una autoridad en determinados asuntos, valiéndose de su poder o influencia,* obviamente en el contexto del Estado moderno.

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

también son mayores. No obstante que dichos estudios confirman que la reelección es un mecanismo de control ciudadano que desincentiva conductas inapropiadas, al menos en el primer término, el caso brasileño muestra algunos de los riesgos de extender el poder político de un presidente municipal. (Reséndiz, 2016, p.202).

Por tanto, aun cuando la reelección inmediata es un elemento importante de todo régimen político que aspira a la democracia. La reelección inmediata no es la panacea, ya que ésta por sí sola no es suficiente para abonar a una democracia de mayor calidad, dado que también puede significar un instrumento de regresión hacia el autoritarismo. De ahí, que en este trabajo se vea la necesidad de sopesar cuáles son las virtudes y riesgos de la reelección inmediata de legisladores y ayuntamientos municipales en México.

Virtudes de la reelección consecutiva

La democracia como forma de gobierno está sustentada en la participación de los ciudadanos en los temas de interés público. Entre los que destaca la elección de los personajes que asumirán la responsabilidad de dirigir las riendas de un Estado. En este sentido, la relación entre ciudadanos y autoridades de gobierno debe ser categórica. Por ello, la reelección se convierte en un elemento relevante de un sistema político democrático, en el que los gobernantes estén en estrecha vinculación con las necesidades y demandas de la sociedad. A fin de conocer de cerca sus problemas e intereses, y en consecuencia, dirigir sus acciones de gobierno en atención a los intereses de la sociedad, que les permitan ganar la confianza y legitimidad de los ciudadanos para aspirar a reelegirse por un período más de gobierno.

Por tanto, la reelección es un elemento significativo de la democracia que no sólo estrecha la relación gobierno-ciudadanía, sino que además trae consigo otro tipo de bondades, como las siguientes:

a) Profesionalización

La reelección inmediata abona para alcanzar una mayor profesionalización de los legisladores y presidencias municipales, por medio de la acumulación de experiencias y conocimientos. Al mismo tiempo que se genera una especialización en el desempeño de sus atribuciones.

Si bien, uno de los graves problemas que aquejan a nuestras autoridades políticas es la práctica del nepotismo⁵ para conformar sus equipos de trabajo. Provocando con esto la existencia de funcionarios públicos que no cumplen con el perfil profesional idóneo para desempeñar sus

⁵ El término nepotismo (del latín *nepos*, *nopotis*, haciendo referencia a “sobrino”) se trata del favoritismo familiar por el que un funcionario público brinda empleo sin tener en cuenta el mérito o capacidades para el desempeño, sino su preferencia en pos de alianzas o lealtades previas. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2001).

actividades. Con la reelección inmediata las administraciones municipales y los legisladores se vean en la necesidad de conformar equipos de trabajo basados en sus competencias laborales y no atendiendo compromisos personales o familiares. Con un mayor grado de profesionalización, las autoridades de gobierno se colocan en mejores condiciones de llevar a cabo un desempeño público más eficaz y eficiente. Capaz de ganar la legitimidad social y, por tanto, el beneplácito de los ciudadanos, quienes podrán favorecerlos con un voto de confianza para un siguiente período de gobierno.

Por otro lado, con la reelección se apuesta por la experiencia acumulada de los funcionarios públicos y mayor grado de aprendizaje en el ejercicio de gobierno, que se vea reflejado en un mejor desempeño gubernamental.

b) Rendición de cuentas

Con la reelección inmediata también se promueve una mayor rendición de cuentas entre el presidente municipal o el legislador y los ciudadanos. Si las autoridades de gobierno, en una lógica de estrechar lazos de comunicación y colaboración con la ciudadanía, informan a la sociedad constantemente de forma clara y veraz acerca de las gestiones que realizan, estarán en mejores condiciones de obtener la confianza ciudadana y estar en posibilidades de reelegirse. Esto es, con la reelección, la comunicación entre ciudadanos y representantes tendrá que ser más estrecha, con el objetivo de que los ciudadanos cuenten con información y elementos de valoración del desempeño gubernamental, que los llevé a reelegir a sus autoridades, o en su defecto a favorecer a otras opciones de gobierno.

En esta tesitura, la rendición de cuentas es considerada como uno de los requisitos indispensables de todo sistema político democrático. Ya que sin transparencia los ciudadanos se ven impedidos de contar con información suficiente para emitir juicios de valor certeros a favor o en contra de sus gobiernos. En esta tesitura, se pronuncia Dieter Nohlen al sostener que una de las características más importantes de la reelección tiene que ver “...con el concepto de gobierno responsable frente a un electorado que, a través de su voto, puede enjuiciarlo políticamente...” (Nohlen 1998, p.174).

c) Continuidad de proyectos políticos y de gobierno

La reelección inmediata trae consigo una mayor continuidad y, por ende, estabilidad en los cargos de elección popular. Aspecto que resulta relevante a fin de llevar a cabo proyectos de gobierno a mediano y largo plazo. Debido a que un período de tres años no es suficiente para proponer grandes metas. Situación que se acentúa con la alternancia política, ya que los proyectos de gobierno y la forma de trabajar pueden estar cambiando de manera drástica.

La falta de continuidad de las administraciones pone límites a los proyectos de gobierno. Por ejemplo, en el ámbito municipal las administraciones pasan primero por un proceso de aprendizaje, y una vez que están en control del funcionamiento de los municipios empiezan a implementar sus proyectos políticos y su estilo particular de hacer las cosas. Sin embargo, estos no pueden ser de largo plazo, que trascienda sus períodos de gobierno, ya que buscarán

presentar resultados de sus administraciones lo antes posible, a fin de alcanzar legitimidad y aceptación social. Al respecto, Max Kaiser sostiene que:

Ahora, con este nuevo marco normativo el ayuntamiento completo tiene incentivos para pensar en una gestión de gobierno con una perspectiva de más largo plazo. Los proyectos de gasto y obra pública pueden planearse adecuadamente y pueden ejecutarse siguiendo un programa que tenga como fin último la calidad de los servicios u obras municipales, y no la rentabilidad política inmediata. (Kaiser, 2016, p.197).

En esta tesitura, la reelección inmediata es de cabal importancia con el objetivo de dar continuidad a los proyectos políticos de las administraciones municipales. Sobre todo, cuando dichos proyectos políticos atienden a las demandas de los ciudadanos y son bien recibidos para mejorar la prestación de servicios públicos y el desarrollo municipal.

En cuanto a los legisladores, la reelección también significa dar continuidad a sus iniciativas de ley, cuando una legislatura ha sido insuficiente para ser discutida, consensada y en su caso aprobada. Obviamente, estamos hablando de legisladores que asumen un papel activo en el Congreso, y, además, se caracterizan por presentar iniciativas de ley, así como de tomar la palabra y participar en la discusión de los debates parlamentarios.

Peligros de la reelección consecutiva

Aceptando que el espíritu de la reelección inmediata busca dar un paso de calidad en el proceso de democratización, no deja de generar incertidumbre en cuanto a los resultados deseados. Debido a que los procesos de reelección inmediata se pueden desvirtuar y lejos de apuntalar la calidad de la democracia terminar por propiciar procesos de involución política que pueden degenerar en sistemas políticos autoritarios.⁶ En este sentido, resaltamos los siguientes riesgos que implica la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales.

⁶ El autoritarismo niega a sus súbditos la libertad y la responsabilidad de la opción y la acción política, si bien les permite cierto grado de libertad y de expresión en cuestiones no políticas. Por esto, cada vez que decimos que alguien es autoritario o se conduce de manera autoritaria, queremos significar que el principio de autoridad prevalece sobre la libertad y el consentimiento individual. En este sentido, Armando Rendón (1994) define el autoritarismo como "...una situación en la que las decisiones se toman desde lo alto sin la participación o el consentimiento de los subordinados, y cuando estos no reconocen la legitimidad de los que detentan el poder. Y esa situación se acentúa cuando el detentador de poder recurre a la fuerza, o a otros instrumentos de poder, para lograr la obediencia incondicional que ya no logra conseguir con la creencia en la legitimidad" (p.95).

a) Perpetuación en el cargo de individuos y partidos

En la práctica, la reelección inmediata podría traducirse directamente en la conformación de grupos cerrados de poder. Y en el ámbito local esta práctica puede dar paso a la conformación de caciquismos regionales que caracterizó al México presidencialista autoritario. En donde, no había cabida para las generaciones nuevas de políticos y, por tanto, se carecía de una verdadera rotación de elites.

Es innegable que uno de los grandes riesgos que se corren con la reelección inmediata es la tentación que implica asumir una tendencia hereditaria del poder y caer en un gobierno autoritario. Lo cual, minaría uno de los principios fundamentales de la democracia. La renovación pacífica del poder a través de procedimientos equitativos y apegados a la legalidad.

Por consiguiente, la reelección consecutiva puede representar un estímulo para generar poderes caciquiles. Sobre todo, en un país como el nuestro, en el que siguen existiendo viejos resabios autoritarios que se resisten a morir. Pues, los mismos partidos y actores políticos, así como los propios ciudadanos se empeñan en reproducir.

b) Campañas de reelección costosas y/o permanentes

La reelección inmediata se puede desvirtuar en términos de aquellos servidores públicos que, en su aspiración por reelegirse, estén más preocupados por establecer alianzas, acuerdos y compromisos, encaminados a allanar el camino hacia su permanencia en el poder, en vez de buscar dicho objetivo a través de un buen ejercicio de gobierno.

En tal sentido, se puede incurrir en fomentar malos desempeños administrativos y de representación de los intereses ciudadanos. Si los servidores públicos consideran que abonar más a sus intereses reeleccionistas la buena relación con los grupos de poder fácticos⁷ que atender las demandas de sus ciudadanos.

Aunado a esto, se suma el hecho de que los aspirantes a la reelección consecutiva revistan el ejercicio de sus administraciones con un velo de permanente campaña electoral. Cuyas prioridades de gobierno estén encaminadas a satisfacer demandas populares de la sociedad y que alivian de momento sus necesidades, pero que no resuelven de fondo los problemas públicos. Con una lógica de ganar adeptos con fines electorales.

⁷ Los poderes fácticos hacen alusión a los grupos de interés con capacidad de influir y/o imponer sus intereses en la toma de decisiones públicas, y por ende son grupos que cuentan ciertos privilegios en la sociedad. El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la situación latinoamericana ha hecho ver como la grave crisis de la democracia en América Latina se debe al predominio de los poderes fácticos. Entre estos sobresalen el poder del dinero, el poder de los medios de comunicación electrónicos, el poder de la Iglesia, el poder del narcotráfico y el poder del crimen organizado. (PNUD, 2004).

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

En este sentido, las administraciones pueden estar dando prioridad a obras y resultados de gobierno que impacten visual o momentáneamente en el ánimo de la población. Es decir, con acciones de gobierno de relumbrón, pero que en términos reales no trascienden en el desarrollo social.

En esta tesitura se pronuncia Giovanni Sartori (2001) cuando expresa que:

No obstante, el problema de la reelección debe juzgarse por sus propios méritos. El principal razonamiento en contra del aumento del número de periodos en que se puede ocupar el cargo es el temor de que la reelección pueda facilitar que se conviertan en dictadores. Un segundo argumento en contra de la reelección es que los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su periodo haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo periodo continua con su trabajo. (p.191).

Habría que agregar que entre las estrategias de quienes aspiran a mantenerse en el poder con la reelección, hagan uso de prácticas que atentan contra la democracia. Como lo consigna Mariela Szwarcberg (2016) al analizar la reelección de los presidentes municipales e intendentes del Conurbado de Buenos Aires:

... a los intendentes se los recompensa según el número de votantes que pueden asegurarles a los candidatos nacionales y provinciales, los intendentes que gobiernan municipios pobres en recursos, pero ricos en números de votantes ... suelen emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes pobres. Los intendentes observan que aquellos que utilizan estrategias clientelares para movilizar votantes no sólo no son castigados sino que, por el contrario, suelen ser recompensados con promociones políticas incluida su propia reelección. (p.578).

Además del clientelismo⁸ electoral, entre las estrategias que pueden estar utilizando los gobernantes para continuar en el poder, a través de la reelección, es invertir fuertes cantidades de dinero en sus campañas. Esto representa una latente tentación de echar mano de recursos

⁸ El clientelismo es un término con una gran capacidad descriptiva que puede dar cuenta sin demasiadas complicaciones de una relación de dependencia en la que, en apariencia, hay intercambios de bienes o, en general, de beneficios. “Aunque pueden encontrarse otras definiciones, todas coinciden en que es una relación de desigualdad en poder y recursos entre dos o más personas, la cual implica un intercambio recíproco de satisfactores diversos que dan origen a la solidaridad y sobre todo a la lealtad. Como puede observarse, la asimetría y el interés son medulares para que se establezca la relación. En estricto sentido, se puede plantear que, si no hubiera esta diferencia de poder y, en particular, la carencia de recursos, no habría necesidad de buscar quien los proveyera” (Hernández, 1997, p.695).

públicos o inclusive de recursos ilícitos para fines electorales. En este sentido, Gabriela Alarcón (2016) plantea que:

Se cree que si un alcalde logra demostrar un buen desempeño durante su gobierno será más fácil conseguir su reelección. Sin embargo, no es claro si así sucede en la realidad ya que un político puede aumentar el gasto público durante el año electoral para dinamizar la economía local, o bien, hacer un uso ilegal de los recursos para comprar votos. (p.191).

Este riesgo latente de la reelección inmediata puede ser más recurrente de lo que podríamos considerar. Así lo expone Karl Deutsch cuando analiza el sistema político de Estado Unidos, pese a que estamos hablando de un país con una amplia tradición democrática, y en donde la reelección se presenta como principal vínculo entre representantes y representados. Los efectos negativos de la reelección consecutiva también se han hecho presentes, debido a que “... ha hecho que muchos congresistas tengan que participar, en los distritos disputados, en campañas de reelección costosas y casi permanentes, lo que les deja poco tiempo libre para lo que debiera haber sido su principal responsabilidad: la de legislar para el pueblo” (Deutsch 1988, p.307).

c) Competencias electorales más cerradas e inequitativas

De acuerdo con investigadores del tema de la reelección inmediata, otro de los riesgos o consecuencias que trae consigo es la tendencia a polarizar la competencia electoral entre dos o tres fuerzas partidistas. Esto significa reducir al mínimo la pluralidad política. Efecto que puede resultar contraproducente en términos de que dos o tres partidos no sean suficientes para representar los intereses de las sociedades actuales, dada su complejidad y heterogeneidad. Aspecto que puede mantener o hasta ensanchar la brecha entre gobernantes y ciudadanía. Por ejemplo, Antonio Cordarello (2012), quien estudia los efectos de la reelección inmediata en las gubernaturas de Argentina, descubre que:

... la presencia del ocupante del cargo que busca la reelección favorece la existencia de competencias electorales bipolares, esto es, la elección se polariza en una votación a favor o en contra de la gestión de quien aspira a la reelección. Todo lo cual genera un poderoso efecto reductor sobre el número efectivo de partidos y en definitiva una menor fragmentación del sistema de partidos (p.185).

Si bien, la reducción de las opciones partidistas no necesariamente puede ser considerada como una desventaja de la reelección. En contextos en los que las instituciones partidistas atraviesan por profundas crisis de credibilidad, y cuando dichos partidos son prácticamente las únicas vías para acceder al poder, y la participación ciudadana está sustraída al acto de votar en comicios

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

electorales. Reducir y limitar la oferta partidista puede significar un gran retroceso del proceso de democratización.

Otra desventaja que puede implicar la reelección inmediata de autoridades de gobierno es el hecho de fomentar comicios electorales inequitativos. En donde los aspirantes a la reelección puedan sacar ventaja de su posición de poder para mantenerse en sus puestos por un período más. La ciencia política, en sus diversos estudios comparativos sobre el poder legislativo y ejecutivo, ha encontrado que la ventaja de acudir a las elecciones desde el puesto al que se aspira suele ser un factor determinante para alcanzar el triunfo electoral. Las probabilidades de ser reelegidos, tiende a favorecer a quien ocupa el puesto (Penfold, Corrales, y Hernández, 2014).

Por tanto, las autoridades de gobierno que aspiran a la reelección cuentan con mayores probabilidades de ganar los comicios, independientemente de la calidad de la administración que hayan ejercido, por el simple hecho de contar con mayores ventajas propias de estar ejerciendo el poder. Lo cual se traduce en contiendas electorales menos competidas, equitativas y pluralistas.

Perspectivas de la reelección consecutiva en México

Una vez analizadas las virtudes y riesgos que puede traer consigo la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales. Tendríamos que hacer un análisis de las repercusiones de esta reforma política en México, en perspectiva del contexto de su sistema político. A fin de reflexionar y valorar hasta qué punto las condiciones del proceso de democratización que se ha vivido en el país en los últimos años son propicias para el éxito o fracaso de la reelección consecutiva, con el propósito de avanzar hacia una mejor democracia. En este tenor de ideas, se pone el acento en algunos aspectos que no podemos dejar de lado y que ineludiblemente influirán en el rumbo de esta reforma política.

En primer lugar, se tiene que consignar que la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales aprobada a raíz de la reforma política de 2014, sigue siendo víctima de la partidocracia que se vive en el sistema político mexicano. Ya que, en esta reforma, los partidos políticos se aseguraron de no perder el control de la designación de sus candidatos a cargos públicos, incluyendo a quienes aspiren a la reelección. Debido a que el ordenamiento constitucional menciona que serán reelectos por el mismo partido por el que fueron electos por primera vez, a menos que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁹ Esto provoca que los aspirantes a la reelección tendrán que mantener la lealtad hacia

⁹ En cuanto a la reelección consecutiva de legisladores, la reforma constitucional establece lo siguiente: “Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. (DOF, 2014, p.17). Y respecto a la reelección consecutiva de presidentes municipales, el Artículo 115 constitucional expresa: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo

sus partidos políticos para que estos los puedan designar como candidatos a reelegirse. Dejando en segundo término la lealtad a las bases sociales.

Es evidente que los partidos políticos se resisten a perder la tutela de la nominación de sus candidatos, incluyendo aquellos que aspiran a la reelección, atentando de manera burda contra el verdadero espíritu de la reelección inmediata. Debido a que los presidentes municipales o legisladores en lugar de llevar a cabo ejercicios de gobierno cercanos a la ciudadanía y, en consecuencia, en atención a sus demandas a fin de buscar la ratificación de su confianza y de su voto favorable para un periodo adicional; tendrán que estar más pendientes de atender los intereses de sus partidos políticos. En este sentido, Luisa Béjar (2003) sostenía que:

(...) lo más recomendable sería admitir una reelección parlamentaria sólo sujeta a la validación impuesta por el voto ciudadano. Ahora bien, como ya se apuntó con anterioridad, el reto de construir un régimen democrático no supone sólo hacer que la permanencia del representante dependa del juicio del elector. También requiere evitar el enquistamiento de individuos que controlen las maquinarias del partido y que obstruyan el ejercicio de los derechos de todos sus militantes, comprendido el de participar en la elaboración de las decisiones y las posturas de la organización durante el desarrollo de los quehaceres parlamentarios. (p.225).

Esto implica que los partidos políticos ante su terquedad de mantener el control de la postulación de sus candidatos, están atentando de forma directa contra las bondades de la reelección consecutiva. Dado que la profesionalización, la rendición de cuentas y la continuidad de los proyectos de gobierno, pasan a segundo plano. Pues, en vez de que estos elementos sean los más importantes para que servidores públicos puedan aspirar a reelegirse; con el candado partidista, los legisladores y presidentes municipales seguirán estando supeditados a los intereses y designios de los líderes de sus partidos (a menos que renuncien a la militancia de los mismos antes de la mitad de su periodo de gobierno), relegando a segundo término el beneplácito y apoyo de los ciudadanos.

Por tanto, se vuelven a imponer los intereses de la partidocracia por encima de un verdadero avance democrático en el país. Así lo comparte César Reséndiz (2016) al sostener que:

La reelección municipal fue aprobada con diversos candados para que los partidos políticos no pierdan el control sobre los alcaldes. Además, esta figura operará dentro de un sistema electoral que está cooptado por los partidos políticos. Lo anterior abre la oportunidad para que

hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (DOF 2014, p.23).

La reelección consecutiva en México entre sus virtudes y peligros

administraciones con desempeños deficientes o que hacen un uso irregular de los recursos públicos permanezcan en el poder por un periodo adicional. (p.201).

Resulta de cabal relevancia el argumento de César Reséndiz, en cuanto a que la reelección operará con *un sistema electoral cooptado por los partidos políticos*. Lo cual, también es producto de la partidocracia. Por consiguiente, se convierte en uno de los males de origen con los que surge esta reforma política. Es decir, estamos hablando de una reforma política viciada de origen. Y, por tanto, difícilmente podrá ser exitosa en su contribución al proceso de democratización del país.

En este sentido, Scott Mainwaring y Matthew Shugart (1997) advierten que más allá del abuso potencial del poder que puede representar la reelección, ésta “... puede ser permitida, -y creemos que debería serlo- en países en donde las instituciones salvaguardan las elecciones de la manipulación de los titulares...” (p.34). La advertencia que realizan estos autores es muy importante en un contexto político como el mexicano, en el que, además de la crisis de credibilidad de la clase política y de los partidos, también se suma la de las instituciones electorales; las cuales han sido fuertemente cuestionadas, poniendo en duda su carácter ciudadano y apartidista.

Sin lugar a duda, uno de los graves riesgos que se corren en el país con la implementación de la reelección es caer en un gobierno que lejos de mejorar la calidad de su democracia, adquiera tintes caciquiles y de consolidación de una oligarquía de poder. Donde la ciudadanía en vez de asumir un mayor protagonismo en la toma de decisiones públicas sea sometida a decisiones impuestas desde las cúpulas del poder.

Por consiguiente, sin perder de vista el proceso de democratización que ha vivido el país, existen dudas fundadas sobre las bondades que puede traer la reelección consecutiva en la vida político-democrática. Algunas de las características que abonan en su contra son las siguientes:

1. Persistencia de prácticas autoritarias como el clientelismo político-electoral.
2. Arraigada cultura del botín político entre las autoridades de gobierno.
3. Fuertes resistencias de los gobiernos municipales para conducirse de manera transparente.
4. Persistencia de prácticas nepotistas y de acuerdos políticos por encima de la profesionalización de las autoridades públicas.
5. Amplia tradición autoritaria.

Estas características del sistema político mexicano, desafortunadamente, colocan a la reelección consecutiva en franca cuesta arriba para que se cristalicen sus bondades. Y sin ánimo de caer en catastrofismos, se considera que lejos de que ayuden a mejorar la calidad de la democracia en México, contribuirá a generar un proceso de regresión en el que se sostengan y

consoliden los caciquismos políticos, perpetuando prácticas autoritarias como el clientelismo a fin de capitalizar la reelección consecutiva.

Comentarios finales

Si bien, la reelección se convierte en uno de los pilares de la representación política en los sistemas políticos democráticos, ésta no deja de constituir riesgos y efectos contrarios, como lo consigna Karl Deutsch (1993) para el caso de Estados Unidos. Debido a que, por un lado, las autoridades pueden dedicar el grueso del tiempo de sus administraciones para realizar actividades de campaña política permanente a fin de ganar el apoyo de los ciudadanos, a través de prácticas que pueden degenerar en el clientelismo, y por tanto, descuidar los temas políticos de mayor relevancia. Y, por otro lado, la reelección de las autoridades de gobierno se puede desvirtuar generando auténticos cacicazgos políticos, contrarios a los principios democráticos.

No se puede saber a ciencia cierta cómo se desempeñarán los legisladores y presidentes municipales en sus cargos. Sin embargo, la buena aplicación de la reelección consecutiva va a depender directamente de la vocación de servicio de estas autoridades electas, para que los principios de la democracia no se vean afectados, y se gobierne con el propósito de dar mejores condiciones de vida a la sociedad mexicana. De tal manera, que los aspirantes a la reelección inmediata tendrán que enfrentar el reto de una mayor profesionalización en su ámbito de trabajo y establecer una relación de comunicación constante con la ciudadanía, para que ésta se sienta realmente representada y confié su voto para un período más de gobierno.

Pero al mismo tiempo, la sociedad deberá estar informada y participar políticamente, para que sus representantes no atenten contra el proceso de democratización, cuando se vean tentados a formar relaciones de cacicazgo o cuando pretendan mantenerse en el poder a como dé lugar, sin importarles usar prácticas ilegales como el clientelismo o el amedrentamiento.

El reto de la reelección consecutiva será demostrar el vínculo de comunicación que debe existir entre ciudadanos y gobernantes. El trabajo legislativo de los diputados y senadores, así como de presidentes municipales, será en el que se refleje en futuras elecciones. La reelección será producto del trabajo que empiecen a realizar desde el año en el que entren en funciones.

Desafortunadamente, existe cierta dosis de pesimismo, en cuanto a los resultados de esta reforma política. Pues se considera que la clase política, los partidos políticos y finalmente los propios ciudadanos, no están preparados y/o no cuentan con la voluntad política para hacer funcionar de forma correcta la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales; quienes priorizando sus propios intereses pueden estar tirando por la borda el verdadero espíritu democrático de la reelección.

Fuentes Consultadas

- Alarcón, G. (2016). *Los efectos de la reelección en la calidad de los gobierno: la experiencia internacional*. En Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (Ed.), *Índice de Competitividad Urbana 2016*, (pp. 191-194). México: IMCO.
- Béjar, L. (2003). *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (187), 203-227.
- Cansino, C. (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cardarello, A. (2012). *El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983- 2007)*. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política* (1), 153-194.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Que reforma la de 5 de febrero de 1857*. En Secretaría de Gobernación (Ed.), *Querétaro: Diario Oficial del Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*.
- Crespo, J. A. (1996). *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. México: Editorial José Motriz.
- Crespo, J. A. (2007). *La decreciente representatividad partidista*. En J. L. Calva (Ed.), *Democracia y gobernabilidad*, (pp. 83-95). México: Miguel Angel Porrúa.
- Deutsch, K. W. (1993). *Política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la Federación .(1927). *Decreto por el cual se reforman los artículos 82 y 83 de la Constitución General*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1928). *Decreto por el cual se reforma el artículo 83 de la Constitución General*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1933). *Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de poderes federales)*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. México: Secretaría de Gobernación.
- Dworak, F. y Hill, B. (1998). *La reelección legislativa en México, 1812-1933*. *Nexos* (246), 93-95.
- Espinoza, R. (1997). *Presidencialismo*. México: CNCPyAP-UAM-IFE.
- Garrido, L. J. (1987). *El partido de la revolución institucionalizada (1928-1945)*. México: Siglo XXI.
- Hernández, R. (1997). *Los grupos políticos en México: una revisión crítica*. *Estudios sociológicos* (45), 691-739.
- Kaiser, M. (2016). *La reelección y el ejercicio del gasto municipal*. En Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (Ed.), *Índice de Competitividad Urbana 2016*, (pp. 197-199). México: IMCO.
- Scott, M. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*. *Revista de Ciencia Política* (3), 537-559.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Informe sobre la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Alfaguara.

- Real Academia de la Lengua Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. México: Editorial Espasa Calpe.
- Rendón, A. (1994). El régimen autoritario. *Revista Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (32), 91-106.
- Reséndiz, C. (2016). *Del compadrazgo a la meritocracia: el Sistema Profesional de Carrera en gobiernos locales*. En Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (Ed.), *Índice de Competitividad Urbana 2016*, (pp. 204-218). México: IMCO.
- Reveles, F. (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México: Gernika.
- Sánchez, G. y Sánchez, R. (2015). *Fundamentos de la ciencia política y de la administración*. Madrid: Tecnos.
- Sartori, G. (2001). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Szwarcberg, M. (2016). *Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del conurbano*. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* (2), 577-592.
- Weldon, J. (1997). *The political sources of presidentialism in Mexico*. En S. Mainwaring y M. Shugart (Ed.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (pp. 225-258). Cambridge: Cambridge University Press.

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

José Juan Sánchez González

Introducción

¿Cómo cuantificar la percepción de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos y de qué tamaño es el monstruo de la corrupción en el nivel municipal? Esta es la pregunta de investigación de esta ponencia, se intenta responder con encuestas y mediciones de la corrupción a nivel nacional, regional y local, para dimensionar la importancia que tiene para los ciudadanos en general, y para los estudiosos en el tema, en particular, con el propósito de establecer el tamaño de la corrupción en los gobiernos municipales del país y las posibles acciones para combatirla en esta instancia de gobierno.

Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación. Pero la tarea no es nada sencilla. Al ser un fenómeno ilegal y elusivo, tanto los costos directos como los indirectos de la corrupción son difíciles de calcular. Entre los primeros están el dinero que los ciudadanos comunes o las empresas deben destinar a pago de sobornos. Mientras que en los indirectos son aún más difíciles de documentar o cuantificar. Al final es siempre el ciudadano o el consumidor el que paga. Sea a través de costos directos o indirectos, se sabe que entre los efectos dañinos de la corrupción en México están los de carácter económico (Casar, 2016: 1), aunque no son los únicos.

Utilizar documentos para medir el nivel de corrupción tiene tres ventajas (del Castillo, 2001: 383-384). Primero, los recaudadores de datos muchas veces no están conscientes del objetivo específico de la investigación para la que están trabajando, por lo que los datos recogidos de fuentes de archivos suelen ser no reactivos y potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. En segundo lugar, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo sustancial, es posible hacer un análisis longitudinal y comparativo, lo cual permite contar con datos más confiables. Por último, el análisis de documentos tiene una ventaja sobre el costo de la investigación. Al emplear registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de la recolección de datos crudos por sí mismos, así como el costo del almacenamiento de voluminosos documentos (Sánchez, 2013: 17).

Para un diagnóstico preciso de la corrupción en México, se utilizan los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) de Transparencia Mexicana, así como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (2012a, 2012b, 2014 y 2016) (Sánchez, 2012: 2017). Sin embargo, la primera herramienta que mide la percepción de la corrupción en gobiernos locales es la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (2016) de INEGI, en la que realiza una medición en 42 municipios y delegaciones estratégicos.

La medición en México de la percepción de la corrupción a nivel federal y estatal

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) fue realizada por Transparencia Mexicana por primera vez en 2001, posteriormente en los años de 2003 y 2005 durante el gobierno de Vicente Fox. Sirvió como una herramienta cuantitativa para medir la percepción de la corrupción a nivel federal y estatal. La ENCBG fue aplicada en los años de 2007 y 2010 en el gobierno de Felipe Calderón, por lo que una serie histórica de cinco encuestas se midió la percepción de la corrupción en la alternancia política, es decir, durante los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional. No obstante, la importancia de la ENCBG no establecía una medición a nivel local, solo destacaba a nivel estatal. De cualquier manera, es una referencia útil para medir la percepción de la corrupción a nivel federal y subnacional en México.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) fue realizada por Transparencia Mexicana, sección de Transparencia Internacional, en una secuencia histórica de cinco entregas. Tres en el Gobierno de Vicente Fox (2001, 2003 y 2005) y dos en el gobierno de Felipe Calderón (2007 y 2010). Cabe destacar que faltan las que deberían aplicarse en el el gobierno de Enrique Peña Nieto, por lo que no se podrá conocer si disminuyó o se incrementó la percepción de la corrupción en este periodo a partir de esta metodología (Sánchez, 2017). En el resumen de las cinco entregas del INCBG, los resultados muestran la percepción de la corrupción en el periodo 2001 al 2010, en los términos siguientes:

Cuadro No. 1

Resultados del INCBG 2001-2003-2005-2007-2010

| Año | INCBG | Actos de corrupción | Costo promedio | Costo global (mdp) | % de ingreso | % de ingreso (ingreso 1 sm) |
|------|-------|---------------------|----------------|--------------------|--------------|-----------------------------|
| 2001 | 10.5 | 214 millones | \$109.50 | \$23,400 | 6.9% | 13.9% |
| 2003 | 8.5 | 101 millones | \$107.00 | \$10,656 | 7% | 29.5% |
| 2005 | 10.1 | 115 millones | \$177.40 | \$19,000 | 8% | 24% |
| 2007 | 10.0 | 197 millones | \$138.00 | \$27,000 | 8% | 18% |
| 2010 | 10.3 | 200 millones | \$165.00 | \$32,000 | 14% | 33% |

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCBG (2001-2003-2005-2007-2010).

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

El promedio del INCBG en 2001 era de 10.5 por ciento y llega a 10.3 por ciento en 2010, lo que muestra una ligera baja. Sólo en 2003, el INCBG bajó a 8.5 por ciento, siendo su mejor momento, después tendió a crecer como lo muestra el cuadro No. 1. En actos de corrupción, en 2001 fueron 214 millones y en 2010 alcanzó los 200 millones de actos de corrupción, lo que significa que se mantuvieron a la baja, en 2003 disminuyeron a 101 millones de actos de corrupción, para después continuar ascendiendo (Sánchez, 2012: 481). Este resultado podría demostrar el impacto de las campañas anticorrupción lanzadas en la primera parte de la gestión de Vicente Fox hasta 2003, cuando fueron ampliamente difundidas en los medios de comunicación y en la segunda etapa de su gobierno, dejaron de ser visibles en los medios de comunicación.

Mientras que en los siguientes indicadores existe un crecimiento ascendente en los costos de la corrupción. Por lo que corresponde al costo promedio de \$109.50 en 2001, este se elevó a \$165.00 en el 2010. El costo global de la corrupción muestra la magnitud del problema, en 2003 era de \$23,400 millones de pesos y en 2010 ya se había elevado a \$32,000 millones de pesos. Por último, el costo de la corrupción afecta más a los más pobres ya que tienen que destinar el 13.9 por ciento en 2001, mientras que en 2010 había llegado a un 33 por ciento (Sánchez, 2012: 485). El costo de la corrupción afecta a todos los sectores de la población, pero en distinta manera e impacta en forma diversa, pero en general, tiene un mayor costo para los sectores más desprotegidos.

La medición en México de la percepción de la corrupción en gobiernos locales en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

A nivel local, los municipios en México propician el ambiente adecuado para la corrupción. Sus frágiles institucionales cuentan con personal poco profesionalizado y diversas carencias operativas; existen, por ejemplo, oficinas sin los servicios básicos de cómputo, a lo que se le añade la carga regulatoria excesiva y la poca vigilancia por parte de instituciones de rendición de cuentas y de la ciudadanía en general. El resultado es un espacio cargado de oportunidades para la corrupción, tal como lo confirman las percepciones: 76% de los mexicanos consideran que las prácticas corruptas son frecuentes o muy frecuentes en este nivel de gobierno (Grandet y Reséndiz, 2015, 71).¹

Al respecto, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el INEGI, mide la corrupción a nivel federal y estatal, mientras que a nivel local solo realiza una aproximación porcentual en comparación con las anteriores. Esta situación es verificable en la ENCIG (2012) en la cual se realizan estas mediciones a nivel local, aunque no se precisan los gobiernos locales analizados. Con estas aclaraciones, por lo que procedemos a una descripción de los resultados de la misma.

¹ “Dos de los factores que están detrás de estos casos de corrupción son 1) el escaso interés por generar sistemas de información sobre gestión municipal y 2) la ausencia de transparencia en los procesos de trámites municipales. (...) La generación de información, en primer lugar, mejora la transparencia y la posible vigilancia de la gestión de los municipios. Por otra parte, los sistemas informáticos implican una mayor eficiencia de los servicios públicos al contar con sistemas automatizados y genera menos espacios para la discrecionalidad” (p. 72).

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2012)

Con respecto a la calidad de los servicios públicos por orden de gobierno, el 67.2% opina que la calidad de los servicios públicos estatales es “Buena”, mientras que el 67.0% selecciono esta opción para los servicios públicos municipales y delegaciones, mientras que el 58.7% para los servicios públicos federales. La calificación que obtienen en la calidad de los servicios públicos a nivel federal es inferior, a la que se otorga a nivel municipal (o delegacional) y al estatal. Por lo que respecta a la percepción “malos” y “muy malos” los valores son muy parecidos (Sánchez, 2013: 29). Ver cuadro no. 2.

Cuadro No. 2

Percepción de calidad de servicios públicos por orden de gobierno

| Calidad de servicios públicos | Percepción | | | |
|-------------------------------|------------|--------|-------|-----------|
| | Muy buenos | Buenos | Malos | Muy malos |
| Municipales o delegaciones | 3.5 | 67.0 | 25.0 | 4.3 |
| Estatales | 1.9 | 67.2 | 25.5 | 3.3 |
| Federales | 3.4 | 58.7 | 29.9 | 5.4 |

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 12).

A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional el 34.3% considera que el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales o delegacionales es “Muy Frecuente”; en el gobierno estatal fue de 35.2%; y en el gobierno federal del 37.6%. Aunque los datos son muy parejos, la percepción de la corrupción es muy recurrente en el nivel federal, seguido del gobierno estatal y después del gobierno municipal o delegacional (Sánchez, 2013: 30). Ver cuadro no. 3.

Cuadro No. 3

Grado de ocurrencia de la corrupción por orden de gobierno

| Grado de ocurrencia | Percepción | | | |
|-----------------------------------|---------------|-----------|----------------|-------|
| | Muy frecuente | Frecuente | Poco frecuente | Nunca |
| Gobierno municipal o delegacional | 34.3 | 48.1 | 13.9 | 1.1 |

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

| | | | | |
|------------------|------|------|------|-----|
| Gobierno estatal | 35.2 | 47.8 | 13.2 | 1.2 |
| Gobierno federal | 37.6 | 43.9 | 13.5 | 1.5 |

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 13).

Si se suma la percepción de “muy frecuente” y “frecuentes” en la ocurrencia de la corrupción a nivel local alcanza el 82.4 por ciento, a nivel estatal es de 83 por ciento y a nivel federal alcanza el 81.5 por ciento, por lo que esta última es menos recurrente en la corrupción. Le sigue la local con un ligero segundo lugar y la estatal como la más susceptible a la corrupción.

En resumen, la ENCIG nos acerca a una primera aproximación, de manera general, la ocurrencia en los gobiernos locales en comparación con los niveles estatal y federal, pero no abunda en que gobiernos de proximidad son mayores y recurrentes los actos de corrupción. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) por primera vez, realiza un estudio comparativo de 42 municipios y delegaciones estratégicos en México, lo que nos acerca a conocer el tamaño de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos.

Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016

La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), fue elaborada por primera vez por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2016, entre otros temas, para medir la percepción y experiencias en las unidades económicas en relación a los actos de corrupción al momento de realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos (INEGI, 2017a: 1). Se trata de una percepción de los empresarios al momento de realizar gestiones ante los gobiernos estatales y locales.

Uno de sus objetivos era generar estimaciones sobre el número de actos de corrupción que pudieron sufrir las unidades económicas del sector privado en la realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades durante 2016 (INEGI, 2017b: 1). La (ENCRIGE) mide la percepción de la corrupción a partir de la experiencia de los empresarios y las PYMES, en los trámites realizados ante las oficinas gubernamentales.² Por entidad federativa, se presenta en el cuadro No. 4.

² La ENCRIGE fue elaborada en seis apartados. El primero, marco regulatorio; segundo, cumplimiento de contratos; tercero, evaluación de servicios públicos básicos y de infraestructura; cuarto, servicios públicos de infraestructura; quinto, experiencias con trámites, pagos y solicitudes de servicios; y sexto, percepción y experiencias de corrupción. Este último apartado es el que nos interesa analizar, debido a que describe: la percepción; causas; tasas de prevalencia y tasas de incidencia de la corrupción; así como experiencias de corrupción.

Cuadro No. 4

**Percepción de las unidades económicas sobre la frecuencia
de actos de corrupción realizados por servidores públicos, por entidad federativa**

| Entidad | Actos de corrupción (%) | Entidad | Actos de corrupción (%) |
|---------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| NACIONAL | 82.2 | | |
| Aguascalientes | 69.3 | Morelos | 84.0 |
| Baja California | 74.2 | Nayarit | 62.3 |
| Baja California Sur | 75.9 | Nuevo León | 86.7 |
| Campeche | 71.5 | Oaxaca | 83.6 |
| Coahuila | 80.2 | Puebla | 74.0 |
| Colima | 62.2 | Querétaro | 71.1 |
| Chiapas | 88.5 | Quintana Roo | 80.5 |
| Chihuahua | 84.0 | San Luis Potosí | 72.2 |
| Ciudad de México | 91.5 | Sinaloa | 85.3 |
| Durango | 75.9 | Sonora | 86.5 |
| Guanajuato | 77.7 | Tabasco | 92.7 |
| Guerrero | 71.6 | Tamaulipas | 81.2 |
| Hidalgo | 77.2 | Tlaxcala | 84.0 |
| Jalisco | 88.6 | Veracruz | 84.0 |
| Estado de México | 85.4 | Yucatán | 72.9 |
| Michoacán | 72.0 | Zacatecas | 87.8 |

Fuente: (INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b.

El promedio de frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos a nivel nacional fue de 82.2%, por lo que aquellas entidades que estén arriba de este promedio son más corruptas. Tabasco tiene un promedio de 92.7 por ciento, le sigue Ciudad de México con 91.5 por ciento, y Zacatecas con un 87.8 por ciento. Mientras que otras entidades que tienen menos

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

registros de actos de corrupción fue Colima con un 62.2 por ciento, como la entidad con menos frecuencia de actos de corrupción.

Una explicación a este respecto, es el conjunto de datos que es útil para mostrar lo inservible de las instituciones anticorrupción, es en materia de los gobernadores. Entre 2000 y 2013, periodo en el que México tuvo 63 gobernadores, la prensa reportó 71 casos de corrupción de 41 gobernadores. De éstos sólo 16 casos fueron investigados y únicamente cinco gobernadores fueron procesados y encontrados culpables. Mientras que, en Estados Unidos, nueve gobernadores fueron investigados, nueve fueron procesados y los nueve fueron detenidos (Casar, 2016: 10).

El siguiente apartado son las causas de la corrupción. Los resultados de la ENCRIGE demuestran que el 64.6% de las unidades académicas consideran que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites. Por otro lado, 39.4% señalan que dichos actos se generan para evitar multas o sanciones (INEGI, 2017: 2). Además, para el 30.7 por ciento, obtener licencias o permisos y el 29.7 por ciento, evitar la clausura del establecimiento, también son prácticas de corrupción comunes, como lo muestra el cuadro No. 5.

Cuadro No. 5

Percepción de las unidades académicas sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción

| Causas de la corrupción | Porcentaje |
|--|-------------------|
| Agilizar trámites | 64.6 |
| Evitar multas o sanciones | 39.4 |
| Obtener licencias o permisos | 30.7 |
| Evitar la clausura del establecimiento | 29.7 |
| Pagar menos impuestos | 29.3 |
| Evitar inspecciones | 25 |
| Obtener un servicio | 22.2 |
| Evitar el cumplimiento de la ley | 18.3 |
| Ganar contratos gubernamentales | 13.9 |
| Participar en licitaciones | 12.9 |

Fuente: (INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b*).

Dentro de las experiencias de corrupción, la ENCRIGE (2016) cuantifica datos de servicios públicos federales, estatales y municipales. En el siguiente cuadro solo se enlistan los trámites en donde están involucradas autoridades municipales, que muestran la experiencia de las unidades económicas frente a este tipo de servicios, como son las siguientes:

Cuadro No. 6

Experiencia con al menos un acto de corrupción por cada 10,000 Unidades económicas durante 2016 por tipo de trámite (nivel municipal)

| Causas de la corrupción | Porcentaje |
|---|------------|
| Contacto con autoridades de Seguridad Pública | 2,753 |
| Licencias o permisos para giros especiales | 1,245 |
| Licencia o permiso del uso del suelo | 986 |
| Permiso para construcción | 881 |
| Inscripción en procesos de licitación | 714 |
| Estudios de factibilidad de agua y drenaje | 703 |
| Apertura de un establecimiento | 627 |
| Conexión al sistema de aguas local | 522 |
| Inscripción al padrón de proveedores del gobierno | 181 |
| Pago ordinario de agua potable | 152 |

Fuente: (INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b*).

El principal trámite en el cual los empresarios se enfrentaron a actos de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública (municipales y estatales), el inicio o seguimiento de averiguaciones previas o carpetas de investigación y procesos judiciales laborales o mercantiles (con autoridades estatales y federales) (Animal Político, 2017: 2). También a nivel municipal, las licencias o permisos para giros especiales (1,245), en licencias o permisos del uso del suelo (986) y en permisos para construcción (881).

A nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción es de 561 de cada 10,000 unidades económicas que realizaron trámites durante 2016, como lo muestra el cuadro No. 7.

Cuadro No. 7

Unidades económicas víctima de actos de corrupción durante 2016 por entidad federativa

| Entidad | Víctimas de corrupción por cada 10,000 unidades económicas en 2016 | Entidad | Víctimas de corrupción por cada 10,000 unidades económicas en 2016 |
|---------------------|--|-----------------|--|
| NACIONAL | 561 | | |
| Aguascalientes | 858 | Morelos | 1,835 |
| Baja California | 787 | Nayarit | 1,504 |
| Baja California Sur | 944 | Nuevo León | 579 |
| Campeche | 814 | Oaxaca | 1,263 |
| Coahuila | 801 | Puebla | 1,551 |
| Colima | 1,094 | Querétaro | 552 |
| Chiapas | 1,123 | Quintana Roo | 2,077 |
| Chihuahua | 1,019 | San Luis Potosí | 819 |
| Ciudad de México | 1,504 | Sinaloa | 801 |
| Durango | 621 | Sonora | 1,252 |
| Guanajuato | 860 | Tabasco | 1,325 |
| Guerrero | 1,452 | Tamaulipas | 690 |
| Hidalgo | 693 | Tlaxcala | 2,019 |
| Jalisco | 764 | Veracruz | 1,050 |
| Estado de México | 1,663 | Yucatán | 859 |
| Michoacán | 990 | Zacatecas | 984 |

Fuente: (INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b.

Los estados que registraron mayores niveles de corrupción fueron: Quintana Roo con 2 mil 77 fueron víctimas de corrupción; en Tlaxcala 2 mil 19 casos; y en Morelos 1,835 por cada 10 mil empresas. Mientras que los estados que registraron menores niveles de corrupción fueron: Querétaro y Nuevo León con 552 y 579 empresas víctimas de corrupción por 10 mil empresas, respectivamente (Animal Político, 2017: 2).

Por ello no es de extrañarse, que los gobernadores denuncien a los salientes y están en la picota al menos cinco de ellos (Veracruz, Sonora, Chihuahua, Quintana Roo y Oaxaca). Falta ver si el

endeudamiento ilegal de sus entidades y sus desfalcos cometidos por ellos son probados y sancionados (Casar, 2016: 10). Estos datos también muestran el nivel de corrupción en los niveles estatales.

La tasa de incidencia de actos de corrupción implica los actos de corrupción al realizar trámites o inspecciones por cada 10,000 unidades económicas durante 2016 es de 3,055 en promedio a nivel nacional, como lo muestra el cuadro No.8:

Cuadro No. 8

**Actos de corrupción al realizar trámites o inspecciones
por cada 10,000 unidades económicas durante 2016**

| Entidad | Actos de corrupción por cada 10,000 unidades económicas en 2016 | Entidad | Actos de corrupción por cada 10,000 unidades económicas en 2016 |
|---------------------|---|-----------------|---|
| NACIONAL | 3,055 | | |
| Aguascalientes | 23,728 | Morelos | 19,549 |
| Baja California | 9,083 | Nayarit | 22,758 |
| Baja California Sur | 8,657 | Nuevo León | 15,601 |
| Campeche | 8,663 | Oaxaca | 14,217 |
| Coahuila | 9,136 | Puebla | 19,389 |
| Colima | 12,345 | Querétaro | 15,292 |
| Chiapas | 17,560 | Quintana Roo | 25,963 |
| Chihuahua | 15,090 | San Luis Potosí | 14,838 |
| Ciudad de México | 15,771 | Sinaloa | 6,668 |
| Durango | 5,558 | Sonora | 24,062 |
| Guanajuato | 13,002 | Tabasco | 15,169 |
| Guerrero | 34,236 | Tamaulipas | 6,627 |
| Hidalgo | 7,215 | Tlaxcala | 30,554 |
| Jalisco | 13,718 | Veracruz | 17,364 |

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

| | | | |
|------------------|--------|-----------|--------|
| Estado de México | 57,909 | Yucatán | 6,070 |
| Michoacán | 12,855 | Zacatecas | 15,148 |

Fuente: (INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b.

Según los resultados de la ENCRIGE, el Estado de México, Guerrero y Tlaxcala fueron las entidades con la mayor tasa de corrupción al momento de realizar trámites o inspecciones. En el Estado de México, por cada 10 mil empresas se registraron 57 mil 909 actos ilícitos, mientras que en Guerrero la cifra fue de 34 mil 236 y en Tlaxcala de 30 mil 554 (Animal Político, 2017: 2).

Lo relevante de la ENCRIGE de 2016, es que permite medir, por primera vez, la percepción de la corrupción en 42 municipios y delegaciones estratégicos en México con una metodología sólida y que da resultados que pueden medir el monstruo de la corrupción a nivel local. El cuadro No. 9 muestra los datos relativos de la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción “muy frecuente” y “frecuente” ya que son los que permiten medir la frecuencia de la corrupción, mientras que la variable “poco frecuente” no se suma por efectos demostrativos. Los resultados son los siguientes:

Cuadro No. 9

**Unidades económicas por municipios de interés,
según percepción de frecuencia de actos de corrupción octubre a diciembre 2016**

| Municipios de interés | Percepción | | |
|--------------------------------|---------------|-----------|-------|
| | Muy frecuente | Frecuente | Total |
| Estados Unidos Mexicanos | 45.5 | 36.7 | 82.2 |
| Aguascalientes, Aguascalientes | 31.9 | 38.0 | 69.9 |
| Mexicali, BC | 48.8 | 20.8 | 69 |
| Tijuana, BC | 37.1 | 47.1 | 84.2 |
| Saltillo, Coahuila | 36.8 | 37.3 | 74.1 |
| Torreón, Coahuila | 44.7 | 41.9 | 86.6 |
| Tapachula, Chiapas | 47.1 | 45.6 | 92.7 |
| Tuxtla Gutiérrez, Chiapas | 38.7 | 35.4 | 74.1 |
| Chihuahua, Chihuahua | 52.2 | 38.4 | 90.6 |
| Juárez, Chihuahua | 46.1 | 36.3 | 82.4 |

| | | | |
|-----------------------------|------|------|------|
| Azcapotzalco, CDMX | 50.6 | 40.7 | 91.3 |
| Álvaro Obregón, CDMX | 48.9 | 48.4 | 97.3 |
| Benito Juárez, CDMX | 65.4 | 24.8 | 90.2 |
| Coyoacán, CDMX | 61.8 | 14.6 | 76.4 |
| Cuauhtémoc, CDMX | 48.4 | 44.4 | 92.2 |
| Gustavo A. Madero | 55.5 | 36.1 | 91.6 |
| Iztapalapa, CDMX | 38.2 | 56.5 | 94.7 |
| Miguel Hidalgo, CDMX | 55.9 | 34.8 | 90.7 |
| Tlalpan, CDMX | 78.1 | 16.5 | 94.6 |
| Venustiano Carranza, CDMX | 71.7 | 28.1 | 99.8 |
| León, Guanajuato | 33.7 | 42.7 | 76.4 |
| Acapulco, Guerrero | 61.4 | 17.7 | 79.1 |
| Guadalajara, Jalisco | 67.0 | 22.8 | 89.8 |
| Zapopan, Jalisco | 58.5 | 35.2 | 93.7 |
| Nezahualcóyotl, Edo. México | 52.8 | 34.9 | 87.7 |
| Ecatepec, Edo. México | 65.0 | 26.0 | 91 |
| Naucalpan, Edo. México | 48.7 | 37.3 | 86 |
| Tlalnepantla, Edo. México | 47.5 | 23.0 | 70.5 |
| Toluca, Edo. México | 64.7 | 28.5 | 93.2 |
| Lázaro Cárdenas, Michoacán | 19.9 | 43.1 | 63 |
| Morelia, Michoacán | 58.6 | 25.5 | 84.1 |
| Monterrey, Nuevo León | 60.5 | 31.9 | 92.4 |
| Salinas Cruz, Oaxaca | 51.2 | 37.9 | 89.1 |
| Puebla, Puebla | 40.5 | 34.3 | 74.8 |
| Querétaro, Querétaro | 20.9 | 48.1 | 69 |
| San Luis Potosí, SLP | 37.7 | 32.6 | 70.3 |

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

| | | | |
|-------------------------|------|------|------|
| Culiacán, Sinaloa | 36.4 | 54.9 | 91.3 |
| Hermosillo, Sonora | 50.8 | 37.3 | 88.1 |
| Centro, Tabasco | 68.7 | 23.1 | 91.8 |
| Reynosa, Tamaulipas | 57.2 | 39.5 | 96.7 |
| Coatzacoalcos, Veracruz | 52.0 | 47.8 | 99.8 |
| Veracruz, Veracruz | 63.9 | 28.2 | 92.1 |
| Mérida, Yucatán | 32.4 | 46.8 | 79.2 |

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b*, Cuadro 6.23.

Nota: no se incluye la columna “poco frecuente”

El 99.8 de las empresas ubicadas en la delegación Venustiano Carranza tienen una percepción que los actos de corrupción ocurren frecuentemente, siendo en esta localidad, al igual que Coatzacoalcos en Veracruz con 98.8, los dos mayores gobiernos locales de todo México de acuerdo con la ENCRIGE. En segundo lugar, nacional se ubica la delegación Álvaro Obregón con 97.3% por cierto de las unidades económicas; Reynosa, Tamaulipas en tercer lugar con 96.7 por ciento; Iztapalapa en la Ciudad de México con 94.7 por ciento; 94.6 por ciento en Tlalpan y 92.8 por ciento en la Cuauhtémoc (Valdemar, 2017: 1). En tercer lugar, en total son cinco las delegaciones de la Ciudad de México que están entre los 10 municipios del país con mayor percepción de la corrupción. Ver cuadro No. 10.

Cuadro No. 10

Selección de unidades económicas por municipios de interés, según percepción de frecuencia de actos de corrupción octubre a diciembre 2016

| Municipios de interés | Percepción | | |
|---------------------------------|---------------|-----------|-------|
| | Muy frecuente | Frecuente | Total |
| Estados Unidos Mexicanos | 45.5 | 36.7 | 82.2 |
| Municipios más corruptos | | | |
| Venustiano Carranza, CDMX | 71.7 | 28.1 | 99.8 |
| Coatzacoalcos, Veracruz | 52.0 | 47.8 | 99.8 |
| Álvaro Obregón, CDMX | 48.9 | 48.4 | 97.3 |
| Reynosa, Tamaulipas | 57.2 | 39.5 | 96.7 |

| | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Iztapalapa, CDMX | 38.2 | 56.5 | 94.7 |
| Tlalpan, CDMX | 78.1 | 16.5 | 94.6 |
| Cuauhtémoc, CDMX | 48.4 | 44.4 | 92.2 |
| Municipios menos corruptos | | | |
| Querétaro, Querétaro | 20.9 | 48.1 | 69 |
| Mexicali, BC | 48.8 | 20.8 | 69 |
| Lázaro Cárdenas, Michoacán | 19.9 | 43.1 | 63 |

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) 2017b*, Cuadro 6.23.

Por el contrario, Lázaro Cárdenas en Michoacán figura entre los municipios donde la percepción frecuente de actos de corrupción es poco frecuente, con 63 por ciento de las empresas. Le sigue Querétaro con 69 por ciento y Mexicali con 69.6 por ciento. No obstante, cabe destacar que hay que considerar que está muy lejos del promedio nacional que es de 45.5 por ciento.

En suma, las empresas mexicanas estiman que perdieron mil 600 millones de pesos durante 2016 por actos de corrupción, mientras que un 82.2% consideran que los actos son frecuentes por parte de los servidores públicos federales, estatales y locales. Los costos monetarios de cumplimiento de las regulaciones en 2016, se estimaron en 115.7 mil millones de pesos, que representan 0.56% del PIB nacional. Mientras que el costo promedio de corrupción por cada empresa en 2016, fue estimado en 12 mil 243 pesos (Animal Político, 2017: 2). Esta muestra de 42 municipios estratégicos permite mostrar el nivel de percepción de los gobiernos locales, lo que valdría la pena es ampliar la muestra en el siguiente ejercicio para conocer si los datos son consistentes con una muestra mayor.

Aportaciones de la ENCRIGE a la medición de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos

La ENCRIGE de 2016 mide la percepción de la corrupción con las mediciones de: percepción de la corrupción; causas de la corrupción; tasa de unidades económicas víctimas de corrupción; tasa de incidencia de actos de corrupción; y experiencias de corrupción. Con los resultados de estas mediciones es factible determinar el tamaño del monstruo de la corrupción a nivel estatal, pero con énfasis a nivel local en México.

A nivel nacional el promedio de percepción de corrupción fue del 82.2 por ciento, que se considerado elevado considerando que existen entidades que están arriba de más del 90 por ciento: Tabasco (92.7%); Veracruz (92.1%); y Ciudad de México (91.5%). Además de otras entidades que están en la franja de más de 80 por ciento: Jalisco (88.6%); Chiapas (88.5%); Zacatecas (87.8%); Nuevo León (86.7%); Sonora (86.5%); Estado de México (85.4%); Sinaloa

¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales mexicanos?

(85.3%); y Morelos (84.0%). Estos datos cuantitativos podrían confirmar que la corrupción en las entidades federativas está aumentando de forma permanente, no se ha contenido, y tampoco se le ha combatido de manera efectiva y directa. Además, de que no está controlada por los propios gobernadores, ya que ellos mismos son los beneficiarios de muchos de estos actos ilícitos y la lista de ex gobernadores que están siendo procesados en el 2017 es una muestra de que la corrupción administrativa se ha descentralizado hacia los gobiernos estatales.

La tasa de víctimas de corrupción es de 561 víctimas de corrupción por cada 10,000 unidades económicas en el país. No obstante, en el desagregado por entidad los resultados son excesivamente altos: Quintana Roo con 2,077 actos y Tlaxcala con 2,019 actos elevan en más de tres veces el promedio. Asimismo, hay más de 12 entidades federativas que elevan los más de 1,000 actos de corrupción: Morelos (1,835); Estado de México (1,663); Puebla (1,551); Nayarit (1,504); Guerrero (1,452); Tabasco, (1,325); Oaxaca (1,263); Sonora (1,252); Chiapas (1,123); Colima (1,094); y Chihuahua (1,019). Lo que permite reforzar la afirmación anterior: la corrupción en las entidades federativas es alta, no está controlada, se expande en los servicios públicos y trámites administrativos, ya que no existe una sanción efectiva la corrupción administrativa sigue creciendo.

En relación a la percepción de las causas de corrupción, en los dos trámites más comunes – agilizar trámites (64.6%) y evitar multas y sanciones (39.4%)- son trámites en donde el nivel de discrecionalidad de los servidores públicos para otorgar un servicio o evitar multas, implica que el servidor público puede condicionar, solicitar un soborno o deliberadamente retrasar un trámite para solicitar una recompensa. Estos servicios y trámites tienen que modernizarse como puede ser con el uso del gobierno electrónico y el uso de las TIC's para que, en la menor medida, el servidor público condicione un servicio, lo que seguramente puede disminuir la corrupción. Otra medida sería mejorar los sistemas de control y vigilancia de los órganos internos de control en los niveles estatales y locales, en estos servicios y trámites para sancionar a servidores públicos que sean sorprendidos recibiendo sobornos y extorsionando a los ciudadanos.

A nivel local, la ENCRIGE de 2016, las experiencias de corrupción por tipo de trámite arrojan datos relevantes. El principal trámite de actos de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública (2,753), seguido de las licencias o permisos para giros especiales (1,245), licencias o permisos del uso del suelo (986) y en permisos para construcción (881). Como podrá inferirse, la alta discrecionalidad, la falta de aplicación de TIC's para proporcionar algunos de estos trámites y servicios, así como la forma de ingreso al servicio público –que en la mayoría de las veces el servidor público no cuenta con el perfil profesional requerido- el sistema de botín como forma de organización en la instancia local, impiden la profesionalización y consolidación de un sistema de mérito que impide la corrupción administrativa. Para algunos servidores públicos municipales el soborno y la extorsión son ingresos adicionales a sus limitaciones salariales, pero, sobre todo, que consideran que estas conductas son “socialmente aceptadas” aunque no sean legales.

Dentro de la selección de los 42 municipios y delegaciones estratégicos, se pueden extraer algunos supuestos a comprobar en materia de percepción de la corrupción a nivel local. Primero, existen gobiernos locales que están con un 98.8 por ciento en Coatzacoalcos en Veracruz, como el gobierno local más corrupto en el país. Le sigue muy de cerca, Reynosa, Tamaulipas con 96.7, como gobiernos municipales que tiene una muy alta percepción de corrupción. ¿Qué han hecho

estos gobiernos locales para disminuir su percepción de corrupción? ¿Harán algo o no les interesa lo que piensan de su gestión?

Segundo, son cinco las delegaciones de la Ciudad de México que están entre los 10 municipios del país con mayor percepción de la corrupción, una situación que se intuía pero que no había sido cuantificada. El 99.8 de las empresas ubicadas en la delegación Venustiano Carranza tienen una percepción de que los actos de corrupción ocurren frecuentemente. Le sigue, la delegación Álvaro Obregón con 97.3% por cierto de las unidades económicas; Iztapalapa con 94.7 por ciento; 94.6 por ciento en Tlalpan y 92.8 por ciento en la Cuauhtémoc. Estos datos duros tienen una enorme implicación en las delegaciones de la Ciudad de México que en el año 2018 se convertirán en Alcaldías, que más allá de la reforma política que les dio vida institucional, requieren una urgente reforma administrativa local para mejorar la preparación, experiencia, profesionalización y capacitación de los servidores públicos de esas demarcaciones. Un servicio civil local en las futuras Alcaldías de la Ciudad de México sería un buen inicio para sacar a la administración pública del manejo de los partidos políticos que gobiernan esas instancias locales, de otra manera, estos datos de percepción de la corrupción no van a cambiar en el corto y mediano plazo.

Las recomendaciones para la siguiente edición de la ENCRIGE, sería en dos sentidos. En primer lugar, ampliar el número de gobiernos locales seleccionados en entidades, al menos dos o tres en cada entidad federativa, para medir la percepción de la corrupción en dichas instancias locales. Por ejemplo, hay entidades donde solo se midió un gobierno municipal: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Al ampliar la muestra de gobiernos municipales, la medición servirá para una mayor dimensión de la percepción de la corrupción.

En segundo lugar, cubrir la totalidad de delegaciones de la Ciudad de México. En el 2016 sólo fueron medidas 10, por lo que la totalidad de gobiernos locales capitalinos (alcaldías) permitiría determinar los servicios más y menos corruptos, las demarcaciones con mayor percepción de actos corruptos, todo ello frente a la creación de las Alcaldías que tendrán una organización más amplia y que deberá adoptar medidas para ofrecer mejores servicios públicos y trámites a los ciudadanos sin sobornos ni extorsiones.

Por último, los gobiernos locales mexicanos deben considerar como una prioridad mejorar la calidad de los servicios y trámites públicos que ofrecen a sus comunidades, tanto de forma presencia como en línea, tomar en serio las mediciones de percepción de corrupción y ser gobiernos proactivos para adelantarse a una mala imagen de gobierno. Una administración pública local honesta, eficiente, participativa, colaborativa y abierta es lo que los ciudadanos esperan de sus gobiernos, para lo cual están dispuestos a participar en las decisiones que sean tomadas.

Conclusiones

La medición de la percepción de la corrupción en los niveles de gobierno federal, estatal y local en México, se ha incrementado con un mayor número y calidad de encuestas e indicadores preparados para los diversos ámbitos de gobierno, algunas elaboradas por Organizaciones de la Sociedad Civil –la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) realizada por Transparencia Mexicana- como las elaboradas por el INEGI –la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2012, 2014 y 2016). y la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016- que son instrumentos de medición cuantitativas y que permiten medir la calidad de los servicios públicos y trámites como el nivel percepción de la corrupción.

La ENCRIGE mide por primera vez a 42 municipios y delegaciones prioritarios en todo el país, en el que queda demostrado el alto nivel de percepción, tasa de víctimas y reincidencia de la corrupción para empresas, así como las causas de la misma en los gobiernos locales mexicanos. Casos como la delegación Venustiano Carranza con un 99.8, al igual que Coatzacoalcos en Veracruz con el mismo porcentaje, indican que la mayoría de los servicios y trámites realizados en estos dos gobiernos locales son corruptos. En segundo lugar, la delegación Álvaro Obregón con 97.3% por cierto; Reynosa, Tamaulipas en tercer lugar con 96.7 por ciento; Iztapalapa en la Ciudad de México con 94.7 por ciento; 94.6 por ciento en Tlalpan y 92.8 por ciento en la Cuauhtémoc, muestran un alto grado de percepción de corrupción en gobiernos locales. Es decir, en total son cinco las delegaciones de la Ciudad de México que están entre los 10 municipios del país con mayor percepción de la corrupción.

Los resultados de la ENCRIGE deberían de servir de punto de partida para que los gobiernos locales mexicanos, impulsaran acciones para contener y sancionar la corrupción administrativa en los servicios y trámites públicos, profesionalizar la función pública local con mejores servidores públicos, introducir en los trámites el gobierno electrónico para evitar la discrecionalidad del servidor público frente al ciudadano y dignificar el servicio público con acciones efectivas para que la administración pública se conduzca en el marco de la ley no quebrantándola.

Estos son los retos que tienen los gobiernos locales mexicanos, mejorar la calidad de los servicios públicos, profesionalizar a los servidores públicos, invertir en infraestructura física y tecnológica para mejorar el gobierno electrónico en sus trámites y servicios públicos. Expandir la participación ciudadana, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas, para propiciar las condiciones de un gobierno abierto que combata las peores prácticas de soborno y extorción de los servidores públicos locales.

Fuentes Consultadas

- Animal Político* (2017). “Empresas en México perdieron 1,600 millones de pesos por corrupción en 2016: INEGI”. En *Animal Político*, julio de 2017.
- Casar, Amparo Ma. (2016). “Corrupción”. En *Nexos*, Diciembre de 2016.
- Del Castillo, Arturo (2001). “El soborno: un marco conceptual para su análisis”. En *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
- Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
- Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
- Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2011*. México.
- INEGI (2012a). “Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno”. *Boletín de prensa*, Num. 358/12.
- INEGI (2012b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. México, INEGI.
- INEGI (2014). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental México*, INEGI.
- INEGI (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental México*, INEGI.
- INEGI (2017a). “Por vez primera realizan Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)”. INEGI, *Boletín de Prensa Núm. 278/17*, 3 de julio de 2017.
- INEGI (2017b). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016. Principales resultados*. INEGI.
- Grandet, Carlos y Reséndiz, César. “Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información”, en *Instituto Mexicano para la Competitividad, La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México, IMCO, 2015.
- Sánchez González, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM.
- Sánchez González, José Juan (2013). “Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados”. En *Revista de Administración Pública*. México, INAP, Volumen XLVIII, No. 130.
- Sánchez González, José Juan (2017). *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*. México, IAPQROO, Cámara de Diputados.
- Valdelmar, Jassiel (2017). “Venustiano Carranza, ¿la demarcación más corrupta del país?”. En *El Financiero*, 5 de julio de 2017.

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

Ricardo López Torres
Francisco Martínez Martínez

Introducción

El Estado de México se encuentra en la región central del país y tiene una ubicación estratégica por abrazar a la Ciudad de México, la capital de la república. Tal situación le beneficia porque concentra una gran cantidad de población, de 16 millones 187 mil 608 habitantes (INEGI, 2015), cuenta con una incipiente industria y gran cobertura en servicios educativos, financieros y comerciales. Junto con Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México, es de las entidades con mayor densidad de población, desarrollo urbano, industrial y comercial. Políticamente, es una de las entidades con mayor peso político, debido a que cuenta con el padrón electoral más grande, de 11,023,636 electores (INE, 2017) y porque el presidente Enrique Peña Nieto, del grupo mexiquense Atlacomulco, actualmente controla el poder ejecutivo nacional.

El Estado de México tiene 125 municipios que, por sus características geográficas y demográficas, se agrupan en 16 regiones socioeconómicas. La división de la entidad por zonas tiene como fin lograr una integración administrativa, financiera, comercial, social y cultural, pues las distancias y comunicaciones se dificultan por estar disgregada alrededor de la capital del país. Ello provoca que existan dos zonas metropolitanas bien definidas, una conformada por los municipios que se ubican en los márgenes de la ciudad de México y otra proyectada en torno a Toluca, la capital del estado. El resto de la entidad, con municipios no conurbados, pueden ser ubicados: al norte, aquellos cercanos a los estados de Michoacán, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala; al sur, los colindantes con Puebla, Morelos y Guerrero. Los municipios que se encuentran próximos a la ciudad de México, por el costado este, conforman la denominada región oriente.

El oriente de la entidad, es una zona que por varias décadas se convirtió en la válvula de escape para miles de capitalinos que buscaban vivienda de bajo costo o de interés social, que no quedará muy lejos de su centro de Trabajo. Fue así como los municipios de Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz, Ixtapaluca, Chicoloapan y Texcoco, fueron receptores de constante migración citadina. Ello trajo como consecuencia para los gobiernos municipales la demanda de servicios públicos como escuelas, luz, drenaje, pavimentación, seguridad, empleo y transporte; además de la necesidad de ampliar la cobertura industrial y comercial en la zona. La población migrante en su mayoría la conformaban obreros, comerciantes y empleados de gobierno, con limitado nivel educativo, bajos ingresos económicos y arribados de barrios pobres y populares del Distrito Federal.

La dinámica poblacional en el oriente mexiquense, en las últimas décadas, se ha complejizado. Además de la migración de la Ciudad de México, y de otros estados, se agrega la movilidad interna, caracterizada por la migración de habitantes de algunos municipios como Nezahualcóyotl a otros cercanos como Chimalhuacán, Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y Chicoloapan. La dinámica poblacional ocurrida en Valle de Chalco ejemplifica lo ocurrido en la región.

Un segundo elemento para entender la evolución del crecimiento territorial de la zona metropolitana hacia esta nueva periferia, es la saturación creciente de la vieja periferia. El Valle de Chalco alberga a esa población intra-migrante, que aun naciendo en el área metropolitana bajo condiciones propiamente urbanas, han tenido que mudarse de lugar de residencia por diferentes factores: la incapacidad de núcleos familiares de reciente creación de mantener su residencia en áreas centrales o en la periferia media; saturación de ciertas áreas urbanas; proliferación de actividades económicas periféricas; expulsión de población por falta de control sobre precios del suelo, incremento de impuestos o encarecimiento de las condiciones de vida (Molinar, 2003: 111).

La proliferación de unidades habitacionales, colonias y barrios populares en la región oriente del estado de México, con la esperada demanda de servicios, problemas de inseguridad e insuficiente empleo y mal servicio de transporte público, ha provocado un deterioro en el nivel de vida de la población. La mayoría de los municipios de la zona registra problemas en cuanto a la cobertura de servicios públicos como alumbrado, agua, drenaje, pavimentación, recolección de basura y transporte público caro y de mala calidad. Hay elevados índices de delincuencia, drogadicción, pobreza, marginación, feminicidios, secuestros y un clima general de inseguridad. A decir de Enrique Moreno y Jaime Espejel: “La gran Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la región oriente del Estado de México manifiestan desigualdades territoriales que se muestran en infraestructura, vivienda, transporte, contaminación ambiental, empleo y pobreza” (Moreno y Espejel, 2013: p. 85).

En dicho contexto social, económico y cultural es en el cual los jóvenes del oriente mexiquense se ven inmersos. La falta de empleo, limitadas opciones de ascenso y privación de oportunidades suelen influir en la participación y empoderamiento de aquellos hombres y mujeres en edad de entre 15 y 29 años de edad. Por ello, el objetivo de este trabajo es explicar ¿qué factores influyen en la participación social y política de los jóvenes en la región oriente del Estado de México?

Desde el enfoque del empoderamiento se sostiene que el contexto socioeconómico de la zona, por la insuficiencia en servicios educativos, de empleo y limitadas perspectivas de ascenso social, generan en los jóvenes indiferencia, apatía y distanciamiento respecto de la autoridad y la actividad política. El procedimiento para lograrlo se basa en el análisis de la problemática que viven los jóvenes en dicho espacio geográfico, esclarecido a través de información documental, observación participante y una encuesta aplicada en los 13 municipios de la región.

El trabajo está organizado en cuatro partes: la primera reflexiona sobre la importancia del empoderamiento y la participación social y política de los jóvenes como sector social; la segunda describe el contexto socioeconómico en que se encuentran los jóvenes de la zona oriente del estado de México; la tercera presenta el análisis empírico de la postura de los jóvenes frente a la autoridad y el Estado; en la cuarta se analiza la propensión de los jóvenes hacia la participación social y política; finalmente, se presenta la conclusión del trabajo desarrollado.

Empoderamiento y participación

La palabra empoderamiento viene del inglés *empowerment* y significa facultarse, habilitarse, autorizarse. En este sentido, el empoderamiento ha sido definido como el proceso y los mecanismos mediante los cuales las personas, las organizaciones y las comunidades ganan control sobre sus vidas (Rappaport, 1984, p.1-7). Inicialmente, es posible definir el empoderamiento como un proceso consciente e intencionado que tiene como objetivo igualar oportunidades entre todos los actores sociales.

La raíz etimológica de empoderamiento se inscribe en: permitir, capacitar, autorizar o dar poder sobre algo o alguien o para hacer algo. Así, partiendo del referente teórico principal de esta investigación, poder es no limitar, controlar o prohibir. Antes era considerado como delegación de poder; ahora su definición considera empoderar como permitir a alguien hacer algo, o capacitar a alguien para hacer algo. Conceptualmente, empoderamiento se refiere al proceso o mecanismo a través del cual las personas, organizaciones o comunidades adquieren control o dominio sobre asuntos o temas de interés que le son propios (Sánchez, 1996, p. 17).

De acuerdo con McClelland, el poder y el control son factores internos del individuo que se deben tener en cuenta, por lo que los individuos tienen una necesidad de sentir poder, entendido como la capacidad de influenciar y controlar a otros (McClelland, 1975, p. 140).

Desde la perspectiva comunitaria, el empoderamiento se utiliza para estudiar procesos de trabajo con grupos minoritarios, “no empoderados” (mujeres, pobres, etc.). El concepto de empoderamiento es considerado, por las agencias multilaterales de desarrollo, como un componente fundamental en las estrategias de erradicación de la pobreza (Canal, 2009, p. 3).

El empoderamiento se convirtió en un concepto central del discurso sobre el desarrollo en la década de los noventa. Es un enfoque del desarrollo medido por el impacto que tiene en la vida de los individuos. Para Pineda, el empoderamiento parte del concepto de ciudadanía, cuyo significado se concentra en el papel que juegan los individuos en su entorno como sujetos de obligaciones y derechos. El ciudadano, entonces, es la razón principal y el motor del desarrollo local; y el desarrollo se construye, no sólo sobre la base de proyectos de inversión o infraestructura, sino también de manera determinante sobre la elevación de la dignidad de las personas involucradas, la valoración de su opinión y su participación en la construcción de futuros comunes (Pineda, 1999, p. 8).

Los confusos procesos sociales y humanos, se dan en las personas y las comunidades; expuestos a un declive de riesgo psicosocial importante, están fuertemente sensibilizados y convencidos — tengan conciencia o no— de asumir nuevos comportamientos; es decir, todo aquello que signifique

oportunidades, nuevos aprendizajes para el desarrollo de sus capacidades potenciales, tomar fuerza del sufrimiento y avanzar hacia una nueva percepción, siempre pensando en mejorar la calidad de vida. En este sentido, empoderarse es abrirse a la perspectiva de que la adversidad puede victimizar a los individuos que la padecen o, por el contrario, llevarlos a enfrentar los retos y convertirlos en una posibilidad para la transformación.

Con la palabra empoderamiento se hace referencia al proceso que parte de la premisa del autogobierno de la comunidad, que requiere del establecimiento de sistemas de gobierno y de toma de decisiones para impactar el propio destino. Con ello se abren posibilidades de vincular, romper y establecer nuevos paradigmas para conducir la vida personal, la vida familiar, la vida comunitaria. La autodeterminación, la habilitación y la creatividad son condiciones necesarias para que surjan los procesos de empoderamiento. Los jóvenes, como las mujeres, afrodescendientes o indígenas tienen la posibilidad de crear las propias condiciones para satisfacer sus demandas y necesidades, entonces se dicen que están en proceso de empoderamiento.

A partir de las formulaciones de Zimmerman (2000) y el aporte de la perspectiva interaccional de Bronfenbrenner (1987), se sostiene que la diferenciación del empoderamiento en la sociedad es poco viable en términos objetivos y absolutos o de esencia; no obstante, resulta útil en términos analíticos, desde la percepción de la propia comunidad involucrada, que debe ser comprendida por el participante externo (Silva, 2004, p. 30). En este sentido, se pretende comprender el rol que juegan los jóvenes en la participación cívica y política. De esta manera adquiere gran relevancia la concepción del empoderamiento en los jóvenes del oriente del Estado de México como proceso en sucesivos contextos que benefician no sólo a los individuos sino a los colectivos sociales.

El empoderamiento es un estado de los individuos quienes se asumen como sujetos o actores de sus propias vidas, con la contingencia de actuar basados en la conciencia, sobre sus intereses y con la creencia de sus propias capacidades. Estos individuos empoderados tienen la capacidad de ser agentes de sus intereses y motivaciones; por ello pueden actuar en calidad de ciudadanos que elaboran, exponen, formulan y gestionan sus iniciativas para interactuar con otras personas, de manera personal o al interior de diferentes tipos de organizaciones. Este proceso es eficiente y las evidencias de su existencia son compuestas en las vidas de las personas: concretamente, en las formas en que estas participan, en el ambiente de confianza en que se desarrollen, en las mismas intervenciones y en las necesidades que satisfacen.

Al empoderamiento, desde el aspecto individual, le conciernen términos como: auto-fortalecimiento, control, dominio propio, autoconfianza, decisión propia, vida digna (de acuerdo a los valores de uno mismo), capacidad para combatir por los derechos propios, independencia y acción libre. Si bien la persona independiente y libre sabe que es responsable de su propio destino y que es libre de hacer lo suyo, tiene en cuenta que no sea a costa de los demás, a través de la explotación y/o la indiferencia. Sólo cuando su ética interior y su comportamiento exterior sean congruentes, es posible hablar de autonomía.

En este sentido, los jóvenes, cuando deciden participar en asuntos sociales, más que políticos, se debe a que están de alguna manera están reaccionando a la institucionalidad, suelen resistir al control del Estado y a la autoridad, cristalizado en las leyes y normas, a las restricciones y controles que les impone el gobierno. Todo lo anterior se puede entender como el poder que adquieren los jóvenes frente a las instituciones de control.

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

Para que la participación social-ciudadana sea cada vez más reflexiva y creativa, para que llegue a incidir en realidad en las cuestiones de ordenamiento social (en orden a la consecución del desarrollo, de mayor participación), primero se necesita iniciar, y posteriormente, facilitar el establecimiento de tiempos y espacios de diálogo e interlocución entre el gobierno y la sociedad. De este modo se favorecerán la comunicación, el diálogo y el consenso entre los principales actores sociales y políticos, de los grupos sociales organizados con el gobierno, primordialmente.

Dentro de los procesos de participación se reconocen ciertos factores de la sociedad por los cuales ésta se organiza indistintamente, generando ciertos niveles de participación que, de acuerdo a Nuria Cunill, por las formas de construcción del sujeto social, los tipos de participación son básicamente cuatro:

- La participación social (en la esfera privada).
- La participación comunitaria.
- La participación ciudadana.
- La participación política, en la esfera pública (Cunill, 1999, p. 54).

En la categoría de participación ciudadana se agrupa toda intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. La participación social contempla el entorno de la esfera privada y los fenómenos de agrupación a este nivel; en la participación social los sujetos se relacionan individualmente con otras instituciones sociales o, en muchos casos, la organización es mínima. La participación comunitaria, término que Cunill vincula con el "desarrollo comunitario", se refiere a la participación en un cierto nivel que permite alcanzar mejoras inmediatas en las condiciones y niveles de vida; las mismas se logran por autogestión o iniciativa propia.

La participación ciudadana aquí se muestra con un mayor grado de organización e integración; en este nivel los individuos se agrupan y organizan con el fin de intervenir directamente en asuntos de la esfera pública que los afecta. Y, por último, la participación política implica el reconocimiento de la existencia de "intereses públicos" o comunes desde la sociedad civil organizada.

Se debe subraya que durante los años recientes se ha usado con mucha frecuencia la palabra participación y no siempre con los mismos significados. Sin embargo, en contextos que se refieren a la sociedad y a la ciudadanía, se considera que la participación es un proceso clave para el desarrollo social. En este sentido, la participación puede entenderse como colaboración, como organización, como un proceso de desarrollo individual y grupal, como un proceso de autogestión y adquisición de poder.

Los jóvenes participan socialmente al tomar una postura frente al estado y de cara a la autoridad y lo que significa. Los jóvenes participan: no tomando las armas ni el poder, sino resistiéndose a los controles del sistema, de las instituciones que poseen el poder. Los jóvenes se van por canales menos formales, no institucionales. La única manera de manifestarse hacia esos controles que encuentran en el hogar, en las instituciones educativas, escolares y hasta laborales, es comportarse de manera rebelde y resistiéndose hacia esas instituciones que los coaccionan.

En este sentido, es necesario definir a la participación política, como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de

la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Conway, 1986, p. 25).

La participación política es un elemento esencial en los sistemas democráticos, en cualquier sociedad es innegable su vinculación al desarrollo de la política. Es por ello que parte del interés de este trabajo es conocer la percepción de los jóvenes sobre el poder y sus formas de insertarse en la participación social y política en la zona oriente del Estado de México. Para ello es necesario definir qué se entiende concretamente por participación electoral. Puede definirse de manera muy general, como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal.

Es decir, la participación consiste en lograr la movilización de los ciudadanos para asegurar su colaboración. En esta forma de participación las decisiones esenciales sobre las acciones por desarrollar y las reglas de juego están previamente establecidas por un individuo o un grupo que hace las veces de organizador central. Se trata entonces de una forma de participación, de promover la asistencia a reuniones de grupos para organizarse políticamente, para realizar acciones colectivas que permitan supervisar al mismo tiempo las acciones de sus autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno.

Los jóvenes en la Zona Oriente

Para fines de este trabajo se seleccionaron sólo ocho municipios que integran la zona en estudio, los cuales se encuentran en los límites con la Ciudad de México por el lado oriente, con características y problemáticas similares, ellos son: Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz y Texcoco. La caracterización de dichos municipios y de los jóvenes de la zona, es por su interacción, vecindad y convivencia, en los cuales las condiciones de vida son parecidas y los problemas y aspiraciones de vida similares.

El argumento parte de la idea que el contexto social y de vida de los jóvenes del oriente del Estado de México, genera una conciencia crítica sobre los déficits y opciones a sus necesidades: educativas, laborales, de salud, seguridad y esparcimiento. Ello, a la par de otros hechos como el origen social, étnico-regional, hace pensar que el segmento juvenil de esta zona se identifique a partir de la ausencia de canales oficiales, políticos y aun sociales sólidos de participación. Por lo cual, es necesario identificar el nivel de empoderamiento de los jóvenes y cómo contribuye ello con la transformación de sectores sociales, permitiendo un mayor equilibrio en las relaciones de poder y desarrollo.

Para efectos de este trabajo, y de acuerdo con el INEGI, los jóvenes son aquellos hombres y mujeres de entre 15 y 29 años de edad, cuyas estimaciones en 2005 eran las siguientes:

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

De acuerdo con los resultados del II Censo de Población y Vivienda en el año 2005, la población del país supera los 103 millones de habitantes. De ellos, la población joven, es decir, la que se encuentra entre los 15 y 29 años, asciende a 27.2 millones, que en términos relativos representa alrededor de 26.3 por ciento. El patrón de asentamientos humanos en el país muestra que la población se encuentra distribuida de manera desigual entre las 32 entidades federativas que lo conforman y, que aquellas donde reside el mayor volumen de habitantes, concentran también la población más numerosa de jóvenes. En este contexto, el estado de México, como la entidad más poblada del país, concentra el mayor número de población joven, 3.7 millones, que representan 13.8% de la población en este grupo de edad (INEGI, 2009: 2).

Un cuarto del total de la población mexicana está compuesto por el sector joven, que política y socialmente son importantes, pues constituyen el grueso de la población económicamente activa, educativamente hablando están cursando el nivel medio superior y superior y electoralmente su voto es mayoritario en el padrón electoral. Por lo anterior, los jóvenes conforman el sector más dinámico de la sociedad; son vitales en la industria, las universidades, la movilización social y para los partidos políticos.

Para el caso del estado de México, el INEGI estima que:

Por su parte, la distribución de la población de 15 a 29 años tiene un comportamiento similar al de la población en su conjunto, ya que, de los 3 736 670 jóvenes mexiquenses, 1 926 555 son mujeres y 1 810 115 hombres, es decir, una diferencia a favor del sexo femenino de poco más de 116 mil personas.

De acuerdo con los resultados obtenidos, 26.6% de la población mexiquense tiene entre 15 y 29 años. La participación de este grupo poblacional es variable en el interior de cada municipio; así, mientras en Valle de Chalco 30.3% de su población es joven, en Amatepec el indicador se ubica en 21.4 por ciento.

De los municipios seleccionados, los de mayor volumen de población joven son: Ecatepec de Morelos (446 mil), Nezahualcóyotl (301 mil), Naucalpan de Juárez (cerca de 223 mil), Toluca (201 mil), Tlalnepantla de Baz (176 mil) y Chimalhuacán (cerca de 150 mil). En conjunto, estos municipios concentran a 4 de cada 10 jóvenes residentes en la entidad (INEGI, 2009: 4).

En la entidad mexiquense los jóvenes representan el 26.6%, muy similar a la media nacional; pero en algunos municipios, principalmente los muy poblados de la zona oriente, llegan a alcanzar hasta el 40%. Se destacan Ecatepec, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco y Chimalhuacán.

Los jóvenes en la zona oriente, son una población de segunda o tercera generación, es decir son aquellos que nacieron en el estado de México, en el municipio donde actualmente residen o en otro cercano, aunque sus padres o abuelos si llegaron de la ciudad de México, Morelos, Oaxaca o Guerrero. Son personas que cursaron sus estudios primarios, secundarios y de educación media en escuelas de la entidad, y han hecho su vida vecinal, laboral y social, en la entidad. Sus expectativas están en estudiar, trabajar, divertirse y formar una familia en suelo mexiquense, pues han desarrollado una identidad más fuerte que la generada entre sus progenitores.

La realidad, sin embargo, no se presenta muy prometedora, pues el acceso a la educación superior pública es limitada e insuficiente. A pesar de que la Universidad Autónoma del Estado de México cuenta con espacios en Texcoco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco y Amecameca, no cuenta con los lugares y carreras universitarias requeridas por los jóvenes en edad de estudiar; año con año se reportan una gran cantidad de rechazados, quienes son obligados a cursar en disciplinas que no son de su interés en Tecnológicos o Unidades Académicas del gobierno del Estado. Otros tratan de ingresar a la UNAM, UAM o Politécnico, pero el número de rechazados también es alto. Los menos, quienes cuentan con las posibilidades económicas, acuden a universidades privadas de la zona para formarse profesionalmente.

Por otra parte, en la zona el empleo para los jóvenes es escaso y mal pagado. Las industrias y empresas ubicadas en Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chalco, La Paz, Ixtapaluca y Texcoco, son manufactureras que restringe el ingreso de jóvenes al mercado laboral o lo hace en situaciones desventajosas para el trabajador. La mayor recepción de jóvenes se da en el ramo de servicios y comercio, en donde son obligados a laborar largas jornadas a cambio de bajos salarios. Otra opción es emplearse en la Ciudad de México, con similares condiciones laborales, con un mayor gasto en transporte y tiempo de traslado. El acceso a empleos estables y bien remunerados es una problemática que los jóvenes también suelen sufrir.

Un número importante de jóvenes de la zona pertenecen al estrato social bajo, tienen graves problemas económicos, dificultades para acceder a la educación superior, obtener un empleo seguro y bien remunerado; además de estar asolados por la delincuencia, drogadicción y actividades ilícitas. La anterior constituye circunstancias particulares que influyen en la percepción que tienen los jóvenes sobre la sociedad, sobre la política y sobre las acciones que se deben llevar a cabo para mejorar las condiciones de vida de su entorno.

El proceso de empoderamiento de los jóvenes en la zona oriente del Estado de México, constituye un problema de tipo social multifactorial. El empoderamiento fortalece el nivel de participación ciudadana y el político-electoral, beneficiando las relaciones de igualdad y de participación en la toma de decisiones que pueden revertir las relaciones de poder en las diferentes áreas de sus vidas. El empoderamiento y la participación social juegan un papel importante en las oportunidades que implica el compromiso por el bien común y el fortalecimiento de la competencia de las personas.

El empoderamiento de los jóvenes del oriente del Estado de México puede convertirse en un elemento que permita mejorar sus condiciones de vida, ya que se ha observado que, al promover sus expresiones juveniles, seguidas de las orientaciones de sus derechos y obligaciones sociales, se fomenta la participación, logrando fortalecer su identidad ciudadana y, así, ganar control sobre sus vidas. Un ejemplo de ello se puede observar en el “boom” que trae consigo la “era de la información”, la de las redes sociales; sólo basta con observar cómo están cambiando los roles.

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

Según la investigación de los adolescentes mexicanos, hoy en día se informan e investigan en el ciberespacio y, consecuentemente, están adquiriendo como esponjas todo lo que hacen los políticos y qué se dice de ellos en Facebook y en Twitter. Están escaneando mucho la información, empiezan a tener un mayor nivel de aceptación, de crítica y de credibilidad, los cuales, posteriormente, les dará pauta a asumir un rol más activo en los asuntos que competen a lo político-social (Torres, 2012, p. 3).

Empíricamente se advierte que la población joven de la zona oriente del Estado de México no son la excepción con relación a la del resto del país. Utilizan, según datos del INEGI, una mayor participación a través de las redes sociales; sin embargo, las formas en que éstas han sido utilizadas no han sido totalmente provechosas política ni socialmente, debido a que los gobiernos estatales y municipales han menospreciado el papel que representan los jóvenes ante la sociedad en las diferentes áreas del desarrollo cívico-ciudadano.

Un estudio del Colegio de México y Berumen refleja la dinámica de la cultura política y la participación ciudadana entre los jóvenes de 18 a 29 años en las elecciones de 2012. Destaca que cuando los jóvenes buscan incidir en algún problema social, al menos el 9.3% utiliza las redes sociales para manifestar su descontento o para difundir información sobre problemas que le son significativos. Así, Internet resulta el medio más utilizado por los jóvenes para este efecto: un 5.4 % declaró que ha participado o participa en marchas o plantones y 5.2% participa en paros laborales o huelgas (Ricaurte, 2013, p. 2).

La reflexión resultante es que la participación de los jóvenes en la vida pública y en la política es fundamental para el desarrollo integral y social de nuestro país. Se considera clave esta participación para el fortalecimiento de las políticas públicas integradoras de (y en) la sociedad civil y política, al compartir ideales, al ejercer una participación activa haciendo uso de sus derechos, al promover el compromiso de responsabilidad con lo público, con el deber y la responsabilidad de hacer suyas las iniciativas de ley a planes y proyectos que vinculen las relaciones de igualdad en su participación. De esta manera se materializará la toma de decisiones y se restituirán, al final, las relaciones de poder equitativas y equilibradas en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y social.

La participación política tiene un sentido de percepción directa en las condiciones cotidianas de los sectores que acceden a la mayoría de edad. Así, el tema se vincula al poco interés real que tienen los partidos políticos y los gobiernos en incluir a este segmento poblacional tan grande.

Otro ejercicio que es necesario destacar es la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, realizada por el IMJUVE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De acuerdo con los resultados, los jóvenes mexicanos mencionan estar poco o “nada” interesados en la política (89.6%), mientras que sólo un 9.5% declara estar “muy” interesado (IMJUVE, 2012).

La nula actualización y reconocimiento de valores sociales nuevos, que chocan contra un sistema autoritario y reacio a la inclusión de este segmento poblacional, se ponen de manifiesto con la permanencia de una élite política desde hace más de 20 años en las instancias del poder Ejecutivo, Legislativo y aun Judicial, en los ámbitos federal y estatal; se percibe un poco menos en lo municipal, pero existe al cabo. Estas actitudes contradicen la modernización de leyes y sistemas más aptos para incluir a los jóvenes, tanto a nivel nacional como en la región que se estudia.

En este sentido se agregan los resultados de Percepciones de la Política Nacional en la *Encuesta Nacional de Valores de Juventud* organizada por la UNAM en el año 2012. De acuerdo a ésta, los jóvenes mexicanos mencionaron estar "poco" (46%) y "nada" (43.2%) interesados en la política. Sólo 5.2% de los encuestados participan en alguna asociación, grupo o movimiento. Una tercera parte (32.5%) describió la situación política del país como "preocupante", un 16.1% piensa que es "peligrosa", 5.7% siente que está peor que antes y 4.6% que está "más o menos". El panorama anterior contrasta con el 12.5% que opina que la situación está "tranquila", el 16.2% que es "prometedora", el 4.3% opina que habrá oportunidades y un 1.3% que estará "mejor que antes" (UNAM, 2012, p. 1). La razón que dieron los jóvenes encuestados fue que los políticos no son honestos ni confiables, además de ser "corruptos". Esta respuesta, permite observar y deducir la problemática existente de la participación política de los jóvenes en nuestra sociedad.

En el Estado de México, los resultados sobre la percepción política estatal no distan de ser muy diferentes a los resultados de la encuesta nacional, como se pretende demostrar a lo largo de la presente investigación. En este tenor, en esta investigación se parte de un enfoque que destaca que, para estimular y promover la solidaridad de los jóvenes, para que se amplíen posturas críticas y éticas frente a la sociedad, ellos deben asumir un decidido protagonismo en el desarrollo de la comunidad, construyéndose como agentes de cambio.

Los jóvenes frente a la autoridad y el Estado

El argumento toral de este trabajo explora en un primer plano, de manera cuantitativa, el empoderamiento de los jóvenes en el oriente del Estado de México, al definir estilos de vida que contribuyen a construir su empoderamiento, al crear capacidades para convivir con sus semejantes que piensan, sientan y actúen de manera diferente. En este sentido, el empoderamiento, a través de la participación de los jóvenes en el desarrollo de su comunidad, se sustenta en su educación básica, en valores, actitudes y práctica que se comparten para lograr una mejor calidad de vida con justicia socioeconómica y equidad. Es decir, una mejor sociedad mexiquense, un mejor país.

El procedimiento metodológico que se utilizó para el logro del objetivo propuesto fue de tipo cuantitativo descriptivo, utilizando el análisis factorial. A través de éste método estadístico se buscó conocer el nivel del empoderamiento, utilizando un muestreo no probabilístico de tipo intencionado, con base en criterios de nivel socioeconómico, educativo, etario y de género. Para tal efecto se aplicó una encuesta con una muestra representativa a 495 jóvenes de los ocho municipios seleccionados de la zona oriente del Estado de México, de entre 18 y 29 años, que incluyó preguntas de tipo semánticas. La encuesta, que tuvo un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 4.5; con un cuestionario previamente validado de 39 preguntas, permitió establecer: a) el interés político que tienen los jóvenes, b) su percepción sobre el acceso a la toma de decisiones públicas y c) la intención por participar social y políticamente.

La reflexión principal que dejó la aplicación del instrumento fue que los jóvenes mexiquenses valoran el sentido de vivir en democracia; consideran que es mejor resolver los problemas por vías legales y pacíficas, pero siempre con una actitud crítica. Los jóvenes están conscientes de que es posible la participación social y política en todos los ámbitos de la sociedad si se les brindan las

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

oportunidades y que de ello depende su capacidad de empoderamiento, contar con las oportunidades de ascenso social, de presencia social, influencia cultural e incidencia en la política.

En cuanto a la evaluación y confianza que los jóvenes tienen sobre las instituciones y los actores políticos, no confían y evalúan muy mal a los gobiernos en sus diferentes niveles. Los jóvenes tienen muy presente lo que ocurre con la política. Ellos si están preocupados por temas de carácter político, lo que repudian es la representación política, las estructuras cerradas, arcaicas y jerarquizadas que proyectan los partidos políticos y las instituciones públicas.

Es por ello que evalúan la actividad política en forma desfavorable. Poco o nada les interesa la política, aun cuando consideran importante que otros participen; más aún cuando saben que a través de ella se promueven valores importantes como la igualdad social; esto genera al mismo tiempo la desconfianza en las instituciones políticas.

Parece obligado que cualquier reflexión sobre jóvenes y política comience haciendo mención a la habitual y reiterada visión negativa de la relación que los jóvenes mantienen con la política, en términos generales. Por las deficiencias en el funcionamiento del sistema político mexicano, que se han puesto de manifiesto en los problemas que han ido apareciendo, la democracia como forma de gobierno y los gobiernos mismos, gozan baja legitimidad entre los jóvenes. Consideran negativa la forma y el desempeño que han tenido los gobiernos de sus diferentes niveles.

Un dato interesante que arrojó el estudio es la parte que corresponde a la valoración y a la confianza de los jóvenes en la política y en las instituciones. Se observa en el cuadro uno que el 75% de los encuestados dijo tener poca o nada de confianza en las instituciones políticas, tales como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Cuadro uno. Confianza en Instituciones políticas INE, IEEM, TPJF.

| Confianza | Porcentaje |
|------------|------------|
| Totalmente | 8.52 |
| Mucho | 16.23 |
| Poco | 51.32 |
| Nada | 23.94 |
| Total | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base de datos

Los temas que impactan mayormente a los jóvenes son la seguridad, educación y empleo, que son asuntos que consideran deben atender las autoridades políticas y no lo hace; de ahí que este sector de la sociedad extienda su malestar hacia todas las instituciones públicas: el presidente, gobernador, diputados, la policía, el ejército o las instituciones electorales. Esto permite deducir que los jóvenes están teniendo un acercamiento más crítico hacia los asuntos que influyen en su entorno social y político. Aquí vale la pena reflexionar sobre el papel que están jugando los jóvenes en el oriente del Estado de México, ya que a pesar de las condiciones socioeconómicas, culturales y educativas que poseen, manifiestan una actitud de distanciamiento y crítica hacia las instituciones políticas.

La falta de interés político en los jóvenes no es exclusiva de la zona oriente del Estado de México, es una de las trascendentales problemáticas que inquietan a los países en vías de desarrollo. Esta realidad obedece a la falta de credibilidad hacia los actores políticos, así mismo por el hecho de que este grupo social no se siente integrado y muchas veces no son tomados en cuenta en la sociedad donde viven.

La infraestructura existente en la zona oriente del Estado de México, en correspondencia con el Distrito Federal, configuró un contexto que “...gesto una desigualdad en el desarrollo espacial y se creó un hiper concentración o mega polis...”, (Moreno y Espejel, 2013: 46). De esta manera se perfiló un desarrollo desigual en la aplicación de recursos económicos y sociales que modificaron las relaciones entre las fuerzas productivas, generando una diferencia muy marcada entre las regiones urbanas y rurales, metropolitanas y no metropolitanas, de manera muy significativa.

Es este sentido, el trabajo de la política y de los políticos, es crear espacios y oportunidades para los jóvenes, como también lo es proporcionar una dirección y sentido a la sociedad, otorgar —por medio de lo anterior— certidumbre, fe y esperanza, a través de acciones y políticas públicas para mejorar su futuro y sus oportunidades en aras del desarrollo social, económico y educativo del país en cuestión. Una de las labores primordiales que deben tener en cuenta los partidos políticos y el gobierno, de cualquier tendencia y color, es promover en la juventud planes estratégicos para que los jóvenes obtengan independencia más temprana que la que tienen en la actualidad, fomentando las múltiples formas de participación.

Una de las tareas claves de los gobiernos es la inserción de los jóvenes de ambos géneros en el campo laboral y mejorar sus oportunidades escolares. Sí, lo primero que deben hacer es una apuesta por nuevos yacimientos de empleo, en el ámbito de la cultura, el ocio, el medio ambiente, los servicios de proximidad, además de una distribución más justa en los beneficios laborales. Esto debe de ser competencia del conjunto de la sociedad: sindicatos, Gobierno, empresas, partidos políticos; y no solamente conferirla a la poca fiabilidad del mercado. Este compromiso requiere, no discursos electorales — fáciles de hacer y decir—, sino que constituye un compromiso claro y comprometido de lo que es menester efectuar, de los recursos que se deben dedicar y de las decisiones legislativas que es preciso realizar.

De no hacerse nada, la desconfianza de los jóvenes incrementará día con día. Valdría preguntarse ¿por qué los jóvenes tendrían que interesarse en la política si ésta no les proporciona nada? En la encuesta, se les pregunto a los jóvenes del oriente mexiquense: ¿Qué tan interesados están en la política? Y la respuesta fue más que contundente: un poco más de la mitad señaló que poco, un 26% que nada y sólo un 17.8% dijo que mucho (Ver cuadro dos).

Cuadro Dos. ¿Qué tan interesado estás en la política?

| Edad | Mucho | Poco | Nada |
|------|--------|--------|--------|
| 18 | 20.00% | 40.00% | 40.00% |
| 19 | 13.95% | 65.12% | 18.60% |
| 20 | 12.24% | 55.10% | 32.65% |
| 21 | 25.53% | 48.94% | 25.53% |
| 22 | 17.02% | 53.19% | 29.79% |
| 23 | 22.86% | 57.14% | 20.00% |

La Participación Social y Política de los jóvenes en la Zona Oriente del Estado de México

| | | | | |
|--------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| 24 | 10.34% | 62.07% | 24.14% | |
| 25 | 21.21% | 63.64% | 15.15% | |
| 26 | 16.67% | 60.00% | 23.33% | |
| 27 | 21.74% | 60.87% | 13.04% | |
| 28 | 13.33% | 60.00% | 26.67% | |
| 29 | 18.37% | 48.98% | 32.65% | |
| Total | 17.81% | 55.06% | 26.52% | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base de datos

Analizando con detalle el cuadro podemos destacar que en la columna tres, los encuestados con poco interés que sobresalen son los de 19 años, con el 65%; mientras que, en la última columna, los nada interesados que resaltan son los de 18 años, con el 40 %. Hablamos que aquellos que recién fueron incluidos en el padrón electoral, también denominados “nuevos votantes”. Un posible factor es que están empezando su vida laboral y política; sin embargo, por estar en edad escolar, con preparación de preparatoria o superior deberían estar más interesados en los asuntos públicos.

A pregunta expresa respecto a: ¿cuál es su principal preocupación? La política ocupa el nivel muy bajo, con apenas el 16%; en segundo lugar, está la situación social del país, en aspectos como la desigualdad, discriminación o inseguridad; mientras que la economía, referida a pobreza, falta de empleo y oportunidades, es la principal preocupación del joven de la zona oriente del estado de México (Ver cuadro tres).

Cuadro Tres. Principales preocupaciones de los jóvenes de la Zona oriente

| Preocupación | Porcentaje |
|---------------------|------------|
| Situación económica | 60.49 |
| Política | 15.89 |
| Social | 19.96 |
| Ninguna | 3.67 |
| Total | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base de datos

Las circunstancias sociodemográficas que imperan en la zona oriente del Estado de México condicionan de forma importante la situación de emergencia de postura de los jóvenes. Su precariedad de formación escolar, fortalecimiento y cohesión social, se integran más a una tradicional manera de construir los imaginarios sociales de participación social y, aún más, los que derivan de la actividad política. Las condiciones sociales de la región, la situación particular de los jóvenes y las necesidades como grupo social suelen influir más que su interés por la política.

Es necesario tomar en cuenta las nuevas condiciones sociales, institucionales y culturales en las que se desarrolla la vida política. Los ciudadanos en general, y las nuevas generaciones, más en particular, son partícipes de experiencias de lo político que ponen en cuestión los significados y las expresiones tradicionales, mientras surgen nuevas maneras de relación que, en ciertos momentos, son descifradas erradamente como rechazo o abandono de los compromisos colectivos.

La Participación Social y Política de los jóvenes

En un rubro siguiente —con respecto a la idea de la participación juvenil en la zona oriente del Estado de México— se consideró que, para que se fortalezca y consolide (primero socialmente y después, quizá, institucionalmente) se debe empoderar a este segmento poblacional a través de una conciencia ciudadana más crítica y, por ende, más participativa.

El tema de la poca o casi nula participación social y política de los jóvenes ha estado en la agenda pública y gubernamental de la mayoría de los países de la región latinoamericana, incluyendo a México. Expertos en la materia, han mencionado una profunda inquietud, no sólo respecto a los bajos niveles de participación social y política entre la población en general, sino especialmente entre los jóvenes. Si se observa al Estado de México, resulta particularmente preocupante la creciente tendencia de pasividad y resistencia entre la gente joven para participar en política y en los procesos político-electorales.

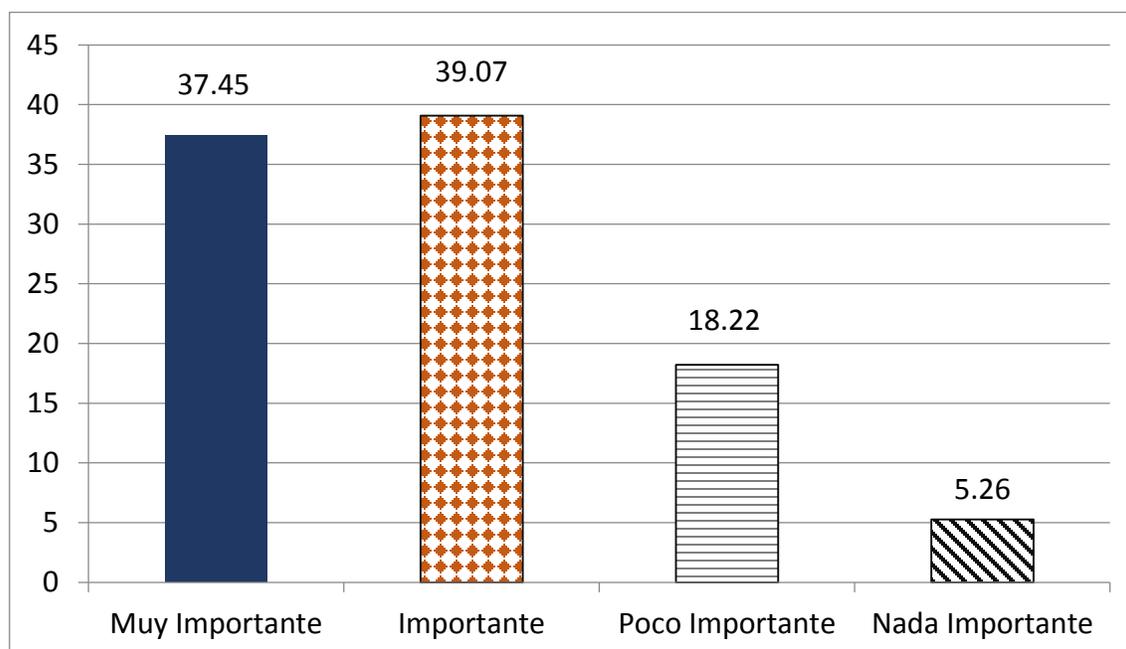
No obstante, dichas manifestaciones de desafección política son, tal vez, formas expresivas de la capacidad de condicionar y, posiblemente, movilizar uno de los principales recursos que tienen los y las jóvenes, y es su participación. Ello a la vez sugiere una agenda de investigación pendiente en los estudios sobre juventud y, particularmente, respecto a la participación juvenil.

Si se pudiera imaginar un escenario donde las nuevas formas de asociación entre los jóvenes o las nuevas formas de participación social entre ellos, se podría constituir en formas de participación política implícitas que actualmente nuestra sociedad mexicana requiere. Aun cuando contemos con un sector de jóvenes que se encuentre en un nivel universitario, un número muy alto de ellos no están interesados en nada que tenga que ver con el desarrollo y avance del país, mucho menos en informarse para elegir a sus dirigentes durante los procesos electorales, ¿a qué se debe? Es posible que se sientan excluidos por el propio sistema, que consideren que sólo son utilizados y tomados en cuenta cuando se les necesita, es decir, en tiempos electorales.

En este sentido, valdría reflexionar sobre la importancia de la participación social y política de este sector social. Los jóvenes de la zona oriente del Estado de México consideran muy importante la participación socio-política y los valores democráticos que están inmersos en ella, lo cual se puede observar en la Gráfica uno.

Es importante resaltar, como se observa en la gráfica uno, que más del 75% de los jóvenes encuestados consideraron muy importante e importante la participación política, y menos del 25 % la consideró poco o nada importante.

Gráfica Uno. Importancia de la participación política para los jóvenes región oriente



Fuente: Elaboración propia con base de datos

Pudiera parecer hasta cierto punto contradictorio el resultado presentado en la gráfica uno, sin embargo, para el argumento de la presente investigación no lo es, ya que los jóvenes manifestaron su nulo o poco interés en lo político. No obstante, ellos mismos consideran muy importante o importante en un porcentaje significativo (37.4 y 39.0 respectivamente) la participación política, aunque no manifiesten mucho interés en ello. Es decir, consideran muy importante e importante participar en la política, pero no manifiestan gran interés.

El significado más habitual del ciudadano es que se ha considerado miembro de una comunidad. En este sentido, ser ciudadano conlleva pertenecer a cierta comunidad política, reconocer y ejercer los derechos civiles, políticos y sociales y cumplir con deberes y responsabilidades en la conducción de la vida común (Martínez, 1999, p. 24). Sin embargo, están presentes en la sociedad diversos enfoques para entender y conocer los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como concepciones distintas de los actores de la sociedad.

A partir de esta situación, se debe de apreciar que las formas de participación política y social de los jóvenes en la zona oriente del Estado de México no responden a las categorías ni a los esquemas tradicionales. Los jóvenes mexiquenses prefieren mantenerse al margen de la institucionalidad que los excluye (entendiéndose ésta como todo lo concerniente al gobierno, las instituciones políticas y sus actores) en espacios creados y definidos por ellos, puesto que se resisten a esas estructuras de poder.

Parecen más interesados en los temas sociales que en los políticos. Un porcentaje significativo de los jóvenes encuestados le gustaría apoyar a su comunidad como causa social (28%); el mejoramiento del medio ambiente (23%) y el apoyo a grupos vulnerables (21%). Sólo a menos del 5% le gustaría apoyar causas religiosas, como se muestra en el cuadro cuatro.

Cuadro Cuatro. Causas que internan defender a jóvenes de la Zona Oriente

| Causas | Porcentaje |
|---------------------------|------------|
| Mejorar el medio ambiente | 23.17 |
| Religiosos | 4.47 |
| Apoyo a su comunidad | 28.46 |
| Grupos vulnerables | 20.53 |
| Protección a los animales | 11.79 |
| Ninguna | 4.67 |
| No sabe/No contesto | 3.66 |
| Total | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base de datos

Los jóvenes son agentes clave en el proceso de transformación y de cambio de la sociedad, pues ellos conforman e integran la generación que se hará cargo de la conducción de la nación, de su entidad y de su municipio. Hoy, en nuestra sociedad mexicana, estas generaciones de jóvenes y/o adolescentes han sido hasta cierto punto marginadas por la falta de oportunidades, buscan espacios en los aspectos sociales, y no tantos en lo político pues restringe su participación social y política.

Se observa el significado que en términos de empoderamiento los jóvenes manifiestan en esta pregunta; es decir, se apropian de la vida cotidiana, de ese espacio, a través de priorizar su participación social en el mejoramiento del medio ambiente como apoyo a su comunidad, a los grupos vulnerables y en la protección a los animales. Esto refleja el argumento que se ha venido analizando: los jóvenes se empoderan en actividades fuera de las instituciones políticas y prefieren hacerlo en la vida cotidiana.

De esta misma manera, se resaltan las formas y los medios a través de los cuales les gustaría apoyar su causa social. Es necesario resaltar que, de acuerdo a los resultados arrojados por el instrumento, la mayoría de los jóvenes quisieran apoyar su causa social a través de una Organización Civil-ONG (20%) y por las redes sociales a través de internet (19.9 %), y apenas un 3 % lo haría mediante un partido político.

Los jóvenes valoran la importancia de la política, pero no les interesa, pues les genera desconfianza, por ello valoran mal a las instituciones y a los políticos, pero apoyarían a su comunidad. Por esta razón se considera que el empoderamiento para ellos reside en la participación comunitaria como igualdad social; no significa que sean apáticos, desconfían de la política aun cuando valoran la importancia de su participación.

Es, precisamente, en este espacio de persistencia y cambio en donde hay que situar las actitudes que los jóvenes expresan sobre la actividad cultural que se realiza de acuerdo con las reglas sociales, a los procedimientos establecidos institucionalmente; y sobre aquel otro tipo de actividad social y cultural que utiliza canales y formas no reguladas institucionalmente como las redes sociales. La presencia de los jóvenes en el ámbito de las decisiones en su comunidad, en sus espacios, en sus medios —fuera de lo institucional—, así como de sus preferencias y demandas está tomando una importancia significativa en el Estado de México.

La encuesta aplicada a los jóvenes de la zona oriente sobre la participación política arroja datos interesantes, en el sentido de que los afiliados a partidos políticos constituyen apenas el 11% de la muestra. Sin embargo, 76% considera que es importante ir a votar, esto muy a pesar de la pésima opinión que tienen del sistema político, los partidos, los políticos y el gobierno.

No obstante, cuando se empiezan a analizar las evidencias disponibles que arroja la encuesta de los jóvenes de estos ocho municipios de la zona oriente del Estado de México, se observa que sus actitudes políticas no se rigen por un patrón único de rechazo y desinterés hacia la labor de las instituciones y de las autoridades, y ni mucho menos puede hablarse de que exista despolitización como un rasgo inequívoco de la juventud actual. La situación, sin duda, es bastante más compleja de lo que a veces se quiere hacer creer a partir de un ligero reconocimiento de los resultados de los sondeos de opinión pública que se hacen en las calles, y en los espacios educativos.

Conclusiones

A partir del análisis realizado en la presente investigación, se puede concluir que las condiciones sociales y culturales en que se encuentran inmersos los jóvenes de la zona oriente, con carencias de educación, empleo y servicios, además de las necesidades públicas de la región, influye para no sentirse incluidos en la toma de decisiones del gobierno, y por ello prefieren mantenerse al margen de las actividades políticas y sólo participan en algunas que consideran que pueden beneficiar a su entorno y a su comunidad.

La valoración que se hace del empoderamiento de los jóvenes de la zona oriente del Estado de México es que, éstos aspiran a tener una sociedad profundamente democrática (a su manera); participan, pero fuera de los partidos e instituciones. Los jóvenes se conducen de ese modo, partiendo del supuesto de que desconfían de los partidos políticos y de las instituciones, en el terreno local, en la vida cotidiana y de los gobiernos. Ellos, como ciudadanos, aspiran a tener voz en la toma de decisiones sobre asuntos que les atañen, tanto en su entorno local, en su comunidad, en su vida cotidiana, en sus intereses y espacios, incluso en otros niveles de la sociedad.

Con respecto al interés y la falta de oportunidades sobre la participación social de los jóvenes en la zona oriente del Estado de México, ellos perciben deficiencias del sistema social imperante. No obstante, esta realidad les motiva a contribuir al cambio social, fundamentalmente, a combatir la vulneración de derechos sociales en algunos grupos de la sociedad, les inquieta la inequidad social y la falta de poder real de los ciudadanos.

Los hallazgos anteriores confirman el rol de los valores de los jóvenes en el desarrollo de su comunidad, estos apegos constituyen la base de las visiones políticas y sociales sobre los asuntos públicos. Los jóvenes, al buscar las vías alternas de participación, demandan su derecho a influir y a participar en la toma de decisiones en diferentes niveles del sistema social, tanto en las instituciones con las cuales se relacionan como en las políticas públicas.

Las circunstancias sociodemográficas que imperan en la zona oriente del Estado de México condicionan de forma importante la situación de emergencia de postura de los jóvenes. Su precariedad de formación escolar, fortalecimiento y cohesión social, se integran más a una

tradicional manera de construir los imaginarios sociales de participación social y, aún más, los que derivan de la actividad política.

La postura emergente o empoderada de los jóvenes en los municipios analizados de la zona oriente del estado de México está constreñida a aspectos donde el control y la manera de ejercer el poder tradicional es más fuerte y poco apta en la liberación de constructos mentales libertarios del individuo. La exclusión de los jóvenes responde a condiciones culturales propias de sistemas políticos y económicos de élites que controlan y juegan con la necesidad de la población. En este caso con la del amplio espectro, tanto en número como en posibilidad aritmética de apoyo a cuestiones electorales; por lo tanto, la delincuencia, la violencia y la discriminación son un síntoma de esta condición, aspecto que se matiza cuando se habla de drogadicción y de baja autoestima de los que caen en esas lides indeseables en toda sociedad.

La concepción de ciudadanía de los jóvenes no concuerda con la oficial y que sus expectativas de participación social no se encuadran en los cánones tradicionales de participación política. Uno de estos signos principalmente es el masivo desinterés por la inscripción en los registros electorales y la aversión de muchos jóvenes con respecto a la política convencional.

Fuentes Consultadas

- Canal, M. (2009). *Incidencia en el empoderamiento a comunidades atendidas por Organizaciones de Desarrollo y Paz en Colombia*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Conway, M. (1986). *La Participación Política en los Estados Unidos*. México: Ediciones Gernika.
- Cunill, N. (1999). *La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la Rcionna*. Democracia N, (3).
- IMJUVE. (2012). *Encuesta Nacional de Juventud 2012*. Recuperado de http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf
- INE (2017). *Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de electores. Distribución de Ciudadanos por Entidad de Origen [en línea]*. Instituto Nacional Electoral, México. Disponible en <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>. [Consultado el 01 de mayo de 2017].
- INEGI (2009). *Los jóvenes en el Estado de México, México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.
- INEGI (2015). *INE (2017). Cuéntame. Información por entidad, habitantes del Estado de México [en línea]*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/default.aspx?tema=me&e=15>. [Consultado el 01 de mayo de 2017].
- INSTITUTO Mexiquense de la Juventud. (2009). *Encuesta de la Juventud del Estado de México 2009*. México: Instituto Mexiquense de la Juventud.
- Martínez, M. (1999). *Comprensión de la cultura no ciudadana en Chile. Ciudadanía en Chile: el desafío cultural del nuevo milenio*. Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno-División de Organizaciones Sociales, 9-24.
- Mcclelland, D. (1975). *Power the inner experience*. New York: Irvington Press. Citado en G. Lacouture. (1996). *Factores motivacionales del apoderamiento (empowerment) en la organización*. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 28(1), 135-147.
- Molinar Palma, Patricia (2003). "Valle de Chalco Solidaridad: reflexiones sobre las nuevas formas de asentamientos urbanos", en *Clío Revista de Historia, Nueva Época*, Vol. 2, núm. 29.
- Moreno, Enrique y Espejel, Jaime (2013). "Chimalhuacán en l contexto local, sociourbano y regional", en *Quivera*, vol. 15, núm. 2013-1, México: UAEM.
- Pérez, A. (2014). *Marginación Urbana, El caso Oriente del Estado de México*. México: Estudios Urbanos.

- Pineda, N. (1999). *Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México*. Recuperado de <http://www.colson.edu.mx/Estudios%20Pol/Npineda/Estepai2.pdf>
- Rappaport, J. (1984). *Studies in empowerment: Introduction to the issue*. Prevention in Human Services. USA: Routledge-Taylor and Francis Group.
- Riucarte, P. (13 de agosto de 2013). *Jóvenes y participación Política*. El Universal. Recuperado http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle.php p_fecha=2 013-08-22&p_id_blog=95&p_id_tema=18962
- Sánchez, A. (1996). *Psicología Comunitaria. Bases conceptuales y métodos de intervención*. Barcelona: Universidad de Barcelona
- Silva, C., Martínez, M. (2004). *Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto*. PSYKHE, Revista de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 13(1), 29-39.
- Torres, J. (22 de abril de 2012). *Jóvenes empoderados pueden definir la elección presidencial*. CNN México. Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/2012/04/22/jovenes-empoderados-pueden-definir-la-eleccion-presidencial>
- Urrutia, A. (28 de mayo de 2009). *Admiten indiferencia de los jóvenes para inscribirse en el padrón electoral*. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/28/politica/012n2pol>

La Profesionalización de la Gestión Pública Municipal desde la Visión Gerencial

León Estebanjuan Alejo

Primitivo Ortega Olays

Introducción

Frente al escenario de transición que se experimenta en nuestro país, se nos presenta una oportunidad importante para iniciar una nueva etapa de nuestra vida política, rediseñando el entramado político-institucional¹ en el ámbito local, adecuándolo a los nuevos tiempos para generar mejores condiciones de eficiencia, interlocución, legitimidad y gobernabilidad para el municipio mexicano.²

No podemos dejar de reconocer la existencia de una serie de deficiencias al interior de los ayuntamientos tales como el centralismo que ejercen los presidentes municipales, lo cual reproduce una herencia autoritaria; la composición o integración actual de los cabildos de diversos municipios que ya no responde a los requerimientos actuales y la existencia de problemas de regulación de las organizaciones de la sociedad. Se vuelve oportuno entonces, profundizar en la forma en que estas deficiencias se presentan en los municipios en cuestión.

En resumen, realizamos un análisis de la integración gubernativa y administrativa de los municipios señalados, y de sus políticas para que nos permita comprobar si existe coordinación intragubernamental entre ambas instancias. Así como, señalar si la calidad de la gestión, la generación de consensos al interior del ayuntamiento y la coordinación entre áreas administrativas y comisiones de gobierno tienen alguna relación con el marco institucional de los integrantes de los ámbitos enunciados anteriormente.

Metodología

La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue documental y cualitativa. Debe señalarse que, desde el punto de vista metodológico, en esta investigación se tomaron dos enfoques complementarios que son pertinentes al análisis de la gestión y gerencia públicas.

¹ Entendiendo este entramado como los instrumentos que dan estabilidad al sistema político mexicano.

² Valdez Zepeda, Andrés. El Municipio Mexicano ante el Dilema de la Modernidad: Algunas Reflexiones para Afianzar la Normalidad Democrática en los Gobiernos Locales.

| ENFOQUES | ELEMENTOS/CARÁCTERÍSTICAS | INDICADORES |
|--|---|--|
| <p>“B”</p> <p>(Negocios)</p> | <p>Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas (enfoque multidisciplinario).</p> <p>Incorporación de comparaciones basadas en la experiencia de la gestión pública y privada.</p> <p>Orientación hacia la gestión estratégica.</p> <p>Atención a cuestiones de procesos.</p> | <p>1. Comparación con modelo gerencial propuesto.</p> <p>2. Identificación de elementos gerenciales aplicados y definidos en la legislación</p> <p>3. Aplicación de elementos gerenciales para eficientar la gestión pública</p> |
| <p>“P”</p> <p>(Políticas Públicas)</p> | <p>Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública</p> <p>Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes</p> <p>Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutores políticos y estudiosos de la gestión y gerencia pública.</p> | <p>1. Características de gobernar en cada ayuntamiento, con base en el partido en el poder.</p> <p>2. Operación coordinada de los acuerdos sobre problemas públicos. Relaciones intragubernamentales.³</p> |

Se consultaron fuentes documentales primarias y secundarias, tales como Leyes Orgánicas, Reglamentos Municipales, Planes de Desarrollo Municipales, Actas de Cabildo, Informes Institucionales, etc., con el objetivo de detectar las fortalezas o debilidades que se presentan en cada uno de los municipios a estudiar.

Además, se identificaron al interior de cada uno de los ayuntamientos y de la administración pública municipal en estudio los *centros de responsabilidad* (aquellos que concentran información y recursos para la toma de decisiones), los *centros de coordinación* (los que establecen prioridades operativas de programas y la integración de las habilidades técnicas, profesionales y personales, para el logro de objetivos precisos), los *centros de control y supervisión* (aquellos en los que se lleva a cabo la labor de combate a la corrupción), y los *centros de monitoreo y direccionamiento* (aquellas instancias en las que se delibera sobre los

³ Establecemos que el esquema anterior engloba un enfoque organizacional, dado que los ayuntamientos y las administraciones municipales en estudio son organizaciones que se rigen por reglas, están investidos de personalidad jurídica, tienen legitimidad puesto que fueron electos por el voto popular, así como que en su interior interactúan diversos intereses que pueden no ser comunes y en todos existen rutinas que se han institucionalizado en la burocracia municipal. De tal forma que los enfoques señalados en el cuadro anterior nos darán la oportunidad de encontrar los elementos nodales que la gerencia pública brinda para eficientar la gestión pública municipal.

avances de programas, sus desviaciones, ajustes y se decide sobre el rediseño o reorientación –el cabildo-).

Lo cual se realizó a través de entrevistas a informantes clave (presidentes municipales, regidores, directores y jefes de área) para lo que se planteó la entrevista estructurada como mecanismo para obtener información pertinente sobre el tema que nos atañe, misma que implica la elaboración de un guión temático.

Marco referencial de análisis

Se vuelve necesario recordar que la gestión pública cuenta con dos enfoques que han pretendido darle connotación teórica y aplicación práctica; los que son denominados como Enfoque de Políticas Públicas (enfoque P) y Enfoque de Negocios (enfoque B), los cuales tienen su origen en el *management* pero ambos cuentan con distintos instrumentos y formas de interpretación que en algo contribuyen al campo en estudio⁴. Al respecto, el Dr. Sánchez González señala algunos puntos comunes entre los enfoques de políticas públicas (P) y de negocios (B)⁵.

*El Control de Gestión*⁶

Tener un sistema de control de gestión representa una condición necesaria de los funcionarios municipales para contar con información oportuna y confiable que permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas, la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal.

Instrumentos

El control de gestión se sustenta en la información que proporcionan los responsables de las dependencias y organismos municipales; por esta razón, es necesario establecer un sistema que permita a través del uso de formatos y procedimientos efectuar el seguimiento, evaluación y control de las actividades programadas y emergentes.

⁴ De acuerdo con Martínez Vilchis, Bozeman señala que dichos enfoques surgen a finales de los años 70. El enfoque P consiste en reconocer la importancia del análisis de políticas públicas para la gerencia pública, así como el aprendizaje basado en la experiencia; además de que tiene interés por transmitir lecciones fáciles de comprender. En tanto que el enfoque B tiene una mayor orientación hacia la investigación y la teoría, la capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de diversas disciplinas, combinación y comparación de experiencias del sector privado, implementación de la gestión estratégica, atención a los procesos, etc. Véase: Martínez Vilchis, José. *Administración y Gerencia Pública en México*. En Revista IAPEM No. 50 Septiembre-Diciembre 2001 pp 102.

⁵ A saber: a) La preocupación por la gestión externa de las dependencias públicas; b) Respeto a la función de la política en la administración pública; c) Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa y, d) Aprecio del aprendizaje por experiencia. Para una explicación más detallada, consúltese el cuadro que elabora el Dr. Sánchez González en *Gestión Pública y Governance...* Op. cit. pp 60.

⁶ Pare efectos de la investigación, lo consideramos como el proceso mediante el cual la gestión pública y la gerencia pública se conectan de manera práctica en el ámbito municipal.

Entre los formatos más importantes para el control de gestión podemos señalar:

- Avances físicos de los programas
- Avance financiero de los programas
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas

Órgano Responsable

Para el mejor funcionamiento del control de gestión municipal se requiere de un órgano responsable que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los recursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las autoridades y funcionarios municipales, pueden asignársele funciones básicas como las siguientes:

- Recabar la información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales y recursos de la federación y el estado, en el municipio.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultados del control de gestión.
- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el presidente municipal.

En cuanto al ámbito gubernamental, el control de la gestión deberá recaer en los siguientes:

- El presidente municipal, en relación con el funcionamiento de las dependencias y organismos municipales.
- El síndico municipal, en cuanto al uso y manejo de los recursos financieros y el control de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Los regidores, en cuanto a la atención de sus comisiones y el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

Modelo Gerencial Sugerido

Para efectos del análisis comparativo planteado en la investigación, se considerarán sólo algunos rasgos característicos que deben reunir los municipios para llevar a cabo la implementación de una gerencia pública que permita conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación y monitoreo que ayuden a direccionar los programas y políticas con la finalidad de eficientar la gestión pública municipal y que, en sentido estricto se puede esquematizar de la siguiente manera:

- *Control de Gestión de las Políticas Públicas* Se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de la misma en lo referente a planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo con ello la toma de decisiones del ayuntamiento en su conjunto.
- *Coordinación Intragubernamental.*

Superando la administración tradicional (administración burocrática) de recursos; es decir, disminución de los niveles jerárquicos para que, de tal forma se aumente la autonomía de decisión de los funcionarios (gerentes), desburocratización y simplificación de trámites;

- *Voluntad política para promover la capacitación y profesionalización de los servidores públicos*

En áreas básicas como la planeación, la organización, la gestión y las habilidades técnicas; en este sentido, es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de los vaivenes político - electorales, bien remunerados y motivados;

- *Orientación de la gestión hacia la maximización del impacto social*

A través de la productividad, calidad y equidad contra la mera eficacia y eficiencia tradicionales; por ejemplo, las dependencias prioritarias en la administración pública municipal serán las que causen mayor impacto en la sociedad;

- *Voluntad y capacidad para la evaluación continua de su gestión*

Incorporación de órganos que cumplan la función de evaluar, controlar y dar seguimiento, de manera interna y externa, así como para reorientar o reafirmar las acciones emprendidas; contraloría interna, tesorería municipal, sindicatura encargada de las finanzas públicas municipales.

- *Rendición de cuentas (accountability)*

Transparencia y participación en la gestión, es decir en el uso de los recursos públicos, incorporación de la población (en qué nivel de participación se involucra a la ciudadanía).

- *Incorporación y operación de técnicas instrumentales*

Técnicas de tipo estadístico, informático, presupuestal, de planeación, para tener un control eficiente de los recursos públicos. Esto significa la necesidad de promover la instrumentación de tecnologías pertinentes y eficaces, para mejorar la administración pública municipal.

La cultura político-administrativa en nuestro país concede al municipio un valor escaso. Se le ve, la más de las veces, como un trampolín para otros puestos. La preocupación por mantener la imagen propia o de partido prevalece dentro de los criterios de actuación de los ediles. Además, lo reducido del período de gobierno obliga a los responsables a optar por una estrategia adaptativa que garantice su estabilidad haciendo a un lado las perspectivas de mediano y largo plazos⁷.

Conclusiones

De acuerdo con los datos obtenidos, la conclusión a la que se llega en este aspecto, es que se cuenta con un sistema centralizado de las decisiones. Aparecen en el fondo los reclamos por el alto margen volitivo de las decisiones del edil, que reproduce el presidencialismo en condiciones micro, y la dificultad para alcanzar acuerdos realmente concertados en los trabajos administrativos del municipio.

En el caso del proceso de planeación, éste se encuentra centralizado en el cabildo. Ciertamente, el cabildo representa el cuerpo político electo y supone una cierta representatividad de intereses, pero en la mayor parte de los casos se impone la decisión del alcalde por el predominio de una facción política en el ayuntamiento, lo cual atenta contra la pluralidad real en las decisiones y en la configuración de los planes. En lo que se refiere a los planes de desarrollo se plantea que los planes de desarrollo son poco claros, cuyos logros, al ser evaluados por los participantes, pueden parecer sobredimensionados, pues no se cuenta con una relación de índices de cumplimiento bien definidos.

El reto de la modernización municipal se enfrenta, como hemos visto, a un conjunto amplio de restricciones. Los problemas de los municipios pueden ser vistos desde distintos ángulos y se explican, en buena medida, por las limitaciones de carácter estructural. Los gestores municipales necesitan explorar vías innovadoras para solucionar sus problemas.

Una de las alternativas que se encamina a otorgar al municipio la capacidad de convertirse en agente activo de desarrollo puede ser la siguiente:

- Modernización municipal integral. La modernización incluye cambios en los procesos y estructuras, pero también comprende una profesionalización de los participantes en las administraciones locales, por ejemplo:

a) Integrar una visión del municipio de acuerdo con posicionamientos estratégicos para el logro de metas u objetivos que emanen de una misión que se construya concertadamente generando su propia viabilidad.

⁷ Aún y cuando las recientes reformas constitucionales permiten la reelección de ediles y diputados, no es garantía de que exista un compromiso real hacia la población que representan.

- b) Actualización de las bases de operación administrativa, racionalizando estructuras y funciones, incorporando esquemas, metodologías, técnicas específicas, manuales, etc.
- c) Capacitación en áreas básicas como planeación, organización, gestión y habilidades técnicas.
- d) Cambio en el contenido centralizado de las decisiones, abriendo espacios para descentralizaciones dentro y fuera del aparato administrativo.
- e) Incorporación de métodos y tecnologías flexibles que faciliten su uso *ad hoc* y no impongan rígidamente fórmulas de solución.

Respecto al tema de la profesionalización, se vuelve un tanto controversial porque los perfiles de los puestos no están plenamente establecidos. Por ejemplo, que los tesoreros deban tener un cierto perfil: contadores públicos, economistas, administradores; o los directores de obras públicas deban ser ingenieros, arquitectos, etcétera. Esta realidad constituye un problema a la hora de pensar en perfiles para los puestos administrativos en la mayoría de los municipios.

Incluso en este tema vuelve a surgir la heterogeneidad municipal del país. Habría municipios donde la capacidad y formación de sus habitantes puedan permitir ciertos perfiles; en otros, la mayoría, no serían factibles.

De acuerdo con Tonatiuh Guillén, el problema no es incrementar la tasa de gastos en capacitación, sino modificar el procedimiento que provoca que se tenga siempre una capacitación deficitaria. Siempre se ha padecido de improvisación en cada arranque de administración municipal. En consecuencia, continuamente se enfrentan problemas de capacitación; la salida no es entonces capacitar, sino cambiar la regla. Un sistema de profesionalización supone, justamente, un paquete de criterios que determinen ingreso, promoción y permanencia. Éstos, pueden así integrar un paquete de criterios que permitan una dinámica profesional ligada al desempeño de los servidores públicos.

En tanto que Rodolfo García del Castillo afirma que, en el mejor de los casos, el servicio civil se entiende como una ley que regula la permanencia de los servidores públicos, pero nada más. No contempla el ingreso, la selección, la promoción, la capacitación, la evaluación; que son aspectos trascendentales en la función pública. De ahí el elemento controversial sobre el tema de la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito municipal.

Aunque la norma nos permite enunciar que formalmente existen ciertos aspectos relacionados con el modelo gerencial propuesto: a) Control de Gestión; b) Voluntad Política, c) Técnicas e Instrumentos de Rendición de Cuentas; no podemos afirmar que tal normatividad se ejecute tal y como se encuentra en el papel. Por el contrario, una característica de los gobiernos locales es el incumplimiento, en gran medida, de lo que establece la legislación estatal en el sentido operativo. Si a lo anterior le añadimos la falta de personal altamente capacitado y convencido de la profesionalización en el servicio público, carente de incentivos que le permitan aceptar que sin funcionarios públicos profesionales la gestión pública no puede ser eficiente, ni satisfacer a los ciudadanos, aun y cuando se establezca en la normatividad ciertos requisitos que pretenden estandarizar perfiles de ingreso y permanencia. Lo cual de entrada nos coloca frente a un obstáculo importante para eficientar la gestión pública mediante la herramienta, que en el presente documento es considerada como, fundamental: la gerencia pública.

Para establecer la situación que guardan los municipios respecto al modelo gerencial propuesto, así como sus características particulares se elaboraron los siguientes cuadros: el cuadro 5.11 tiene como referencia las fuentes documentales, el cuadro 5.12 mantiene estrecha relación con los aspectos técnicos. Bajo esta lógica, para el cuadro 5.11 se consideraron tres niveles⁸:

1^{er} Nivel. Este nivel se asigna al municipio que está próximo al modelo gerencial, es decir opera el modelo de forma similar a como lo hemos planteado. El municipio que se encuentra en este nivel, desde nuestra perspectiva, cuenta con elementos gerenciales que permiten eficientar la gestión pública. Aunque lo anterior no garantiza que siga en este nivel, puesto que depende del entorno en que se desarrolla y de las autoridades al frente el hecho de que tienda a mantenerse en este nivel o descienda al siguiente.

2^{do} Nivel. En el segundo nivel, el modelo gerencial se aplica moderadamente en el municipio en estudio, lo que nos permite señalar que el municipio que se encuentre en este nivel, tiende a seguir una planeación encaminada a cubrir en su totalidad el modelo que permita en el mediano plazo, eficientar la acción gubernativa municipal.

3^{er} Nivel. Finalmente, el municipio que se encuentren en este nivel apenas muestra un bosquejo de lo que implica el modelo gerencial aquí planteado, aunque se identifiquen algunos elementos gerenciales, no se consideran suficientes como para señalar que pueden encaminarse hacia la mejora de la gestión pública como la hemos propuesto.

⁸ Cabe señalar que los niveles aquí manejados no constituyen una ponderación de escala, sino que se asigna el nivel en la medida que se aproxima al modelo gerencial propuesto en cada uno de sus rasgos característicos.

5.11 CUADRO COMPARATIVO DEL MODELO GERENCIAL EN EL ASPECTO DOCUMENTAL

| MUNICIPIO | Control de Gestión de las Políticas Públicas | Coordinación Intra gubernamental | Voluntad política para promover la capacitación y profesionalización de los servidores públicos | Orientación de la gestión hacia la maximización del impacto social | Voluntad y capacidad para la evaluación continua de su gestión | Rendición de cuentas | Incorporación y operación de técnicas instrumentales |
|-----------------------|--|----------------------------------|---|--|--|----------------------|--|
| <i>Nezahualcóyotl</i> | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 |
| <i>Naucalpan</i> | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información documental obtenida en cada municipio

5.12 CUADRO COMPARATIVO OPERATIVO

| MUNICIPIO | NIVEL OPERATIVO (Acciones encaminadas a resolver problemas públicos) | COORDINACIÓN INTRAGUBERNAMENTAL | NIVEL DE NEGOCIACIÓN |
|-----------------------|--|---------------------------------|----------------------|
| <i>Nezahualcóyotl</i> | 1 | 2 | 3 |
| <i>Naucalpan</i> | 1 | 1 | 1 |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida en cada municipio

Con base en el *cuadro 5.11*, podemos señalar que el municipio de Naucalpan de Juárez se encuentra más próximo a asumir con cierta eficiencia las nuevas tareas encomendadas, puesto que se ubica como el municipio que cuenta con elementos gerenciales en todos los rubros característicos del modelo para eficientar la gestión pública local, aunque por el momento el análisis sea sólo en el ámbito documental.

En tanto que el municipio de Nezahualcóyotl se encuentra en el punto medio al ubicarse en el nivel 2 en la mayoría de los rubros característicos del modelo, con algunos aspectos del nivel 1 y con muy pocos del nivel 3. Por lo que este municipio tiene amplias posibilidades de eficientar la gestión pública si logra adaptarse al entorno tecnológico, político y social que los nuevos tiempos demandan.

Al establecer una categorización específica en el *cuadro 5.12* intentamos señalar la relación necesaria entre el decir (documentalmente) y el hacer (operar) acerca del tratamiento al problema en estudio –el comercio ambulante–, puesto que no necesariamente lo que se encuentra escrito en los ordenamientos se cumple al pie de la letra.

- *Nivel Operativo*. Describe el orden de acciones realizadas por el gobierno municipal para resolver problemas públicos.
- *Coordinación Intragubernamental*. Representa la coordinación entre los funcionarios públicos respecto a la solución de problemas públicos.
- *Nivel de Negociación*. Establece la relación que existe entre sociedad organizada y las autoridades municipales.

Fuentes Consultadas

- AGUILAR Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México 2000.
- ARAGÓN Salcido, María Inés. *El municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?* Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. – Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)- Secretaría de Gobernación, México 1996.
- ARELLANO Gault, David. *Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) #23*, pp. 9-40, Venezuela, 2002.
- ARELLANO Gault, David, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo (coord.) *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 2003
- CABRERO Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coord.) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, Miguel Ángel Porrúa- CIDE. México 2000.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Cuadernos de Debate, CIDE 2000.
- CABRERO Mendoza Enrique, "La nueva gestión municipal en México", CIDE, Miguel A. Porrúa. México 1995.
- ETCHEVARNE, Carlos. *Calidad Gerencial*, Ediciones Macchi, Buenos Aires-Bogota-Caracas-México DF, 1992.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*. Cuadernos de Debate. CIDE 2000.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López (coord.) *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE., México 2000.
- GUERRERO, Omar. *Gerencia pública en la Globalización*. Universidad Autónoma del Estado de México - Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 2003
- MARTÍNEZ Vilchis, José. *Administración y gerencia pública en México*. En *Revista IAPEM No. 50 Septiembre-Diciembre 2001*, pp. 95-118.
- PONTIFES Martínez, Arturo. *Marco institucional y jurídico del municipio.*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 64. El gobierno y la gestión municipal en México, primera parte*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2002.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) Mención Honorífica del

*Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas y teórico-prácticas)
México 2002*

STIGLITZ, Joseph. Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente, en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) #22, Venezuela, 2002.

UVALLE Berrones, Ricardo. El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea, en revista del INAP del Estado de México, número 37, México, 1998.

WRIGHT, Deil S. Para entender las relaciones intergubernamentales., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica., México 1997

Documentos

Planes de Desarrollo Municipal

Bandos de Policía y Buen Gobierno

Libros de Actas de Sesiones de Cabildo

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Reglamentos Municipales

Informes de Gobierno

La Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

Arturo Ordaz Álvarez
Ernesto Blanco Gastélum

Presentación

La dinámica social, política y económica, así como la demanda de servicios públicos cada vez más diversa y compleja de parte de la ciudadanía hacen indispensable profesionalizar el servicio público; en el caso de los servidores públicos estatales, se trata de una tarea crucial para mantener la calidad en la prestación de servicios y mejorar los procesos administrativos con el fin de brindar servicios a la población con los estándares de calidad y mejora continua.

En este contexto, la búsqueda permanentemente de promover e impulsar una política de profesionalización acorde a las circunstancias actuales y que eleve y mantenga la calidad de los servicios públicos se torna en una acción primordial para que la gestión de los gobiernos ocurra de manera adecuada y permita garantizar que los servicios que se proporcionan mejoren e impulsen nuevas estrategias y mecanismos de desarrollo y bienestar de la población.

El objetivo de este trabajo es analizar la profesionalización de los servidores públicos del gobierno estatal y el Sistema Escalonario implementado por el gobierno estatal y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Estado de Sonora. Con tal fin, se revisan los esfuerzos realizados para profesionalizar al servidor público y la manera en que se ha gestionado el sistema escalonario en coordinación con el gremio sindical.

La profesionalización del servicio público

En los últimos años, el Gobierno del Estado de Sonora ha realizado esfuerzos importantes en materia de profesionalización, en respuesta a la exigencia ciudadana de obtener servicios de calidad. Por otra parte, las transformaciones e innovaciones tecnológicas han cambiado la manera de acceder a los servicios que ofrece la administración pública en las diferentes esferas administrativas; en este sentido es que se han impulsado programas y acciones de mejora en la atención al usuario, capacitación, certificación y utilización de tecnologías de última generación para optimizar la prestación de los servicios; estas acciones tienen como principal foco de atención el beneficio de la ciudadanía y la población en general.

La profesionalización de los servidores públicos al servicio del estado, implica un proceso que inicia con el ingreso del trabajador a la administración pública, donde crece y se desarrolla, hasta que egresa del servicio público; en esta perspectiva su compromiso, es desempeñar con eficacia, eficiencia y honestidad sus responsabilidades, independientemente de su nivel jerárquico dentro de la dependencia o entidad gubernamental donde labora.

Como toda actividad, se debe propiciar la eficiencia y eficacia al prestar un servicio, más aún cuando los emolumentos de dicho servicio provienen de recursos públicos. En México, sin embargo, la profesionalización y consolidación del servicio público representan compromisos de la administración pública, en cualquiera de sus ámbitos de acción, que todavía requieren grandes esfuerzos para su consolidación. Esto también aplica al caso particular del estado de Sonora, aun cuando existe la Ley de Servicio Civil estatal en la que se estipulan las reglas para cumplir con este objetivo.

El reconocimiento que los servidores públicos lleguen a hacer de su rol frente a la sociedad, propiciará su disposición a una mejora constante del servicio que prestan, contribuyendo con ello al desarrollo social y económico del país y la entidad. Por tal motivo, es necesaria “la profesionalización del servidor público, a fin de concretar un perfil marcado fuertemente por la vocación y ética de servicio, así como el desarrollo de capacidades institucionales y administrativas que permitan el cumplimiento de los objetivos del gobierno.” (Ordaz, 2010a: 9)

En esta tarea, un sistema de profesionalización de los servidores públicos operativo y bien estructurado “...constituye un componente fundamental para asegurar la incorporación y promoción del personal adecuado para el servicio público, su capacitación y desarrollo profesional, así como asegurar la evaluación del desempeño personal y organizacional.” (Ordaz, 2010b: 16) Además, es importante considerar que la institucionalización de los procesos para el desarrollo de capacidades instituciones y administrativas es importante en la consolidación de una cultura organizacional de servicio público.

Un sistema de *servicio civil* debe cumplir con determinados componentes y procesos. En un estudio realizado para América Latina y el Caribe, el profesor Oscar Oszlak propuso un acercamiento a su definición conceptual, planteando que:

“...definiremos un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente.” (Oszlak, 2001: 2-3)

Se puede afirmar que la profesionalización de los servidores públicos es el punto de partida para sustentar con calidad y compromiso la función pública. Al mismo tiempo es un factor que posibilita la respuesta permanente a la sociedad mediante servicios y productos de carácter público que constantemente está requiriendo al aparato gubernamental. Implica el desarrollo de competencias que hacen de los servidores públicos especialistas en su función y en el desempeño de los procesos y sistemas a su cargo. Su presencia requiere la formalización de reglas y procesos claros que puedan servir institucionalmente a normar el servicio civil, dejando clara su operación a todos los actores participantes -gobierno, sindicatos y trabajadores-.

Además, sirve a la modernización del aparato gubernamental, en la medida que se transita a la eficiencia, transparencia, honestidad e imparcialidad de quienes laboran en las oficinas públicas, sirviendo, así, como un instrumento para el cumplimiento de los fines estatales y de las aspiraciones de la sociedad. Privilegia, como lo propone el profesor Mauricio Merino, una dinámica de la administración pública sustentada en "...1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas." (Merino, 1996: 26)

Proceso de profesionalización de los servidores públicos al servicio del Gobierno del Estado de Sonora

En Sonora, la profesionalización de los servidores públicos al servicio del estado, ha asumido un nuevo paradigma cultural y educativo, en un contexto en el que se atienden los cambios globales en la tecnología, en la economía, en los derechos humanos, en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública y protección de datos personales, y en lo relativo a los sistemas anticorrupción, entre otros aspectos que inciden en el quehacer de la gestión de sus servidores públicos.

Con el proceso de profesionalización se asume el reconocimiento del papel relevante que desempeña el capital humano del gobierno estatal en la consecución de los objetivos y metas establecidos en el plan, los programas y proyectos de desarrollo estatal.

Los compromisos considerados por la administración gubernamental de Sonora del periodo 2016-2021 se consignan en su Plan Estatal Desarrollo en cinco ejes estratégicos y transversales. En particular, el tema de la profesionalización del servicio público se aborda en el Quinto Eje, el cual se desagrega en dos apartados: 1. Gobierno eficiente, innovador, transparente y con sensibilidad social, y 2. Gobierno promotor de los derechos humanos y la igualdad de género.

Al respecto, esta administración ha establecido pautas que den un giro al comportamiento de los servidores públicos en su desempeño en los cargos que ocupan, privilegiando el manejo honesto de los recursos y el desempeño eficiente y diligente en el trato de los asuntos demandados por la ciudadanía:

“La eficiencia, la sensibilidad social y la transparencia son atributos que determinarán el actuar de la administración estatal. De lo que se trata es de mejorar la comunicación Gobierno-sociedad; se trata de inspirar a que el ciudadano participe en el diseño y aplicación de políticas mejoradoras de la gestión pública tanto en materia administrativa como en el manejo escrupuloso de los recursos públicos; incluyen las que afiancen la eficiencia gubernamental, misma que no se concibe si no incluye una asertiva política de financiamiento para el desarrollo.” (Plan Estatal de Desarrollo, 2016: 94)

El énfasis se ha colocado en el manejo integral de las adaptaciones tecnológicas y la profesionalización de los servidores públicos, con el fin de propiciar la mejora continua de los procesos administrativos y operativos del gobierno y la calidad del servicio a la población sonorense.

En esta perspectiva, se han propuesto tres estrategias que sirvan a la racionalización de recursos, la automatización de los sistemas administrativos y la profesionalización de los servidores públicos: Estrategia 1. Reestructurar la administración pública estatal para hacer corresponder costos de operación con impactos y beneficios en la población, Estrategia 2. Fomentar la profesionalización de los servidores públicos, y Estrategia 3 Mejorar los sistemas de control de bienes patrimoniales del estado.

En relación a la Estrategia de fomento a la profesionalización de los servidores públicos se han establecido ocho líneas de acción, las cuales se presenta en la Tabla 1.

La instancia responsable de implementar estas acciones es la Subsecretaría de Recursos Humanos adscrita a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, por conducto de las diferentes unidades administrativas encargadas de la operación de los distintos procesos de gestión de recursos humanos. En particular, las acciones de capacitación, adiestramiento y actualización de los servidores públicos son programadas, implementadas y evaluadas por el Centro de Capacitación del Gobierno del Estado.

Tabla 1. Líneas de Acción de la Estrategia de Fomento a la Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Sonora. 2016-2021

| |
|--|
| Formular programas de capacitación acordes a los requerimientos institucionales. |
| Establecer un sistema de certificación de competencias laborales a funciones de impacto y riesgo. |
| Establecer convenios con instituciones de educación superior para su integración a los programas de capacitación. |
| Institucionalizar un sistema de evaluación del desempeño de las y los servidores públicos. |
| Implementar sistemas de gestión de recursos humanos orientados al cumplimiento de objetivos y la optimización del gasto. |

| |
|---|
| Establecer mecanismos de promoción del personal en base a desempeño, competencias, habilidades, conocimientos y experiencias. |
|---|

| |
|---|
| Institucionalizar la formación de servidores públicos con las competencias normativas y técnicas, con aplicación de tecnología de vanguardia. |
|---|

| |
|--|
| Implementar las mejores prácticas para la gestión de talento y desarrollo de competencias. |
|--|

| |
|--|
| Estrategia 3. Mejorar los sistemas de control de bienes patrimoniales del estado |
|--|

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 206-2021

Acercas de la profesionalización de servidores públicos en el gobierno sonorense, cabe apuntar algunos aspectos relacionados con su operación e impactos:

- Desde su ingreso al servicio público, se brinda al nuevo empleado información general sobre la institución y se le induce en los conocimientos necesarios para ocupar algún puesto (sindicalizado o de confianza).
- En el transcurso del servicio público, los servidores públicos adquieren los conocimientos acerca de los programas, proyectos y acciones de la organización a la que están adscritos, y se les habilita mediante actividades de capacitación, adiestramiento, y formación y actualización profesional, generando condiciones para escalar la pirámide jerárquica dentro de la dependencia o entidad correspondiente. Además, estos procesos permiten que los servidores públicos estatales poseen nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y valores necesarios para cumplir con las funciones a su cargo y brindar el servicio que requiere la población sonorense.
- Los rápidos cambios en la tecnología, en la digitalización de la información, y en la sistematización de procesos, han mejorado de manera continua los procesos administrativos, optimizando los rubros de planeación, programación, presupuestación, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, lo que ha permitido mejorar la calidad y atención a los ciudadanos y dar cumplimiento a los objetivos establecidos en los planes, programas, proyectos de gobierno. Estas competencias son motivo de permanente capacitación y actualización del personal.
- Existen evidencias de que en los últimos años los servidores públicos se han preocupado por su profesionalización. En relación a ello, han elevado el nivel y grados académicos, además, su participación en los programas y acciones de capacitación es activa y permanente, atendiendo al perfil del puesto como a sus expectativas de desarrollo profesional.
- El proceso de profesionalización de los servidores públicos al servicio del estado se ha constituido en una política gubernamental, que ha permitido estandarizar los sistemas de gestión de recursos humanos y pautar líneas de acción y de acuerdos entre las instancias de gobierno y las representaciones sindicales.
- La mejora continua de procesos debe permanecer como una política del gobierno estatal. La profesionalización del servicio público es susceptible de ello. Existen áreas de oportunidad para mejorar el sistema de reclutamiento y selección de los servidores públicos, así como su promoción y evaluación. Estas mejoras requerirán, por su parte, la actualización institucional del respectivo marco de referencia: la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora y las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

- Las acciones realizadas en la administración pública estatal en materia de profesionalización de los servidores públicos han provocado una sinergia institucional en la que se han involucrado diferentes instancias de gobierno, son: la Secretaría de Educación y Cultura que asume el Programa para el Desarrollo y la Evaluación de Competencias de Servidores Públicos en Puestos Directivos; la Secretaría de la Contraloría General implementa cursos de capacitación en temas de administración de recursos humanos, asertividad en la vida laboral, atención al público, auditorías de desempeño, auditorías Internas de calidad y calidad en el gobierno; por su parte, la Secretaría de Hacienda se ocupa de las Mejoras al Sistema de Gestión de la Calidad, del Reclutamiento y Selección de personal, la Evaluación del Desempeño, el Programa de Capacitación de los Servidores Públicos, el Proceso de Movimientos del Personal descentralizado, el Seguimiento a las Estructuras Administrativas de las Dependencias y Organismos del Ejecutivo, las Prestaciones y Servicios, y, en general los diversos procesos administrativos y operativos relacionados con la gestión de recursos humanos.

Estas acciones son congruentes con la intención de transformar el comportamiento y actuación de los servidores públicos, fortaleciendo diversas esferas de conocimiento y habilidades laborales, pero, sobre todo, configurar una cultura de servicio que, como lo ha propuesto el actual gobierno de Sonora (Plan Estatal de Desarrollo, 2016: 7-11) se base en *valores institucionales* como la sensibilidad, la cercanía a la población, la honestidad, la responsabilidad, la equidad, la innovación, el liderazgo, el compromiso, la integridad, la unidad, la congruencia y el orgullo por el estado, que cuente con *principios* como la legalidad, el servicio, el respeto, la colaboración, el diálogo, la transparencia, la eficiencia, la apertura, los resultados, la sustentabilidad, la conectividad y la rendición de cuentas, y también, guiada por los *ideales* de participación, orden, justicia, igualdad, competitividad, prosperidad, desarrollo, seguridad, paz social, gobernabilidad, confianza y productividad.

El Sistema Escalonario en el Gobierno del Estado de Sonora

La vigencia de un servicio civil de carrera profesional es una preocupación presente de los Estados modernos. Componente fundamental del mismo es el sistema Escalonario mediante el cual se definen y manejan las “...políticas de promoción, transferencia y antigüedad del personal empleado.” (Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982: 78) En la segunda década del siglo XX, el revolucionario sinaloense, arraigado en Sonora, Salvador Alvarado, reflexionó sobre *Un ideario del servicio civil* en México, al respecto apuntó:

“Es necio pedir buenos servidores de la administración, sin exigirles una preparación, un entrenamiento y conocimientos especiales; sin un escalafón y un sistema que permita apreciar las cualidades del empleado y estimularlas con ascensos justificados. Es absurdo pedir que sea laborioso y capaz, estudioso y dedicado, un empleado que no tiene aliciente alguno para serlo; que no recibe el empleo, ni lo conserva ni mejora su posición, por aptitudes y merecimientos, sino por obra del favor y de la casualidad.”

Es imposible que existan empleados honrados cuando saben que no tienen seguro el pan para el día siguiente; que de nada les sirve cifrar su mejoramiento en su conducta, en sus esfuerzos, en su rectitud, cuando quedan expuestos al capricho de quien les hizo la merced de darles el empleo, quitándoselo quizás a otro más apto. Cuando saben que un cambio político los arrojará a la calle tal vez mañana mismo, sin nada que los ponga a cubierto de los embates de nuestra cambiante política: sin escalafón, sin ley de ascensos, sin ley de retiros ni de seguro social para un mañana incierto; sin estímulos ni recompensas ni castigos.”
(Alvarado, 2011: 377)

La profesionalización de los servidores públicos y la funcionalidad del sistema Escalafonario requieren procesos concretos y precisos en la gestión del recurso humano; su correcto ejercicio lleva al reconocimiento institucional del desarrollo profesional del servidor público y fomenta su motivación y nuevas actitudes para un mejor desempeño frente a la sociedad y progresar dentro de la función pública.

El sistema Escalafonario define una *clasificación escalafonaria*: “...mediante la cual se asigna la jerárquica dada a cada uno de los servidores públicos, en base a la categoría que les corresponde al interior de un grupo y rama de puestos dada, de acuerdo al puntaje escalafonario que tienen asignado.” (Campuzano, 1999: 53) El cumplimiento y vigilancia de la aplicación de las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, del Reglamento de Escalafón y las demás disposiciones corren a cargo de la *Comisión Mixta de Escalafón*, conformada por igual número de representantes oficiales y sindicales.

En el caso de Sonora, el Sistema de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora se organiza conforme a las bases establecidas en la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, así como en el Reglamento de Escalafón que establece las bases para efectuar las promociones de ascenso, cambios y permutas de los trabajadores de base. El sistema Escalafonario es administrado por la Subsecretaría de Recursos Humanos del Gobierno del Estado, por la parte oficial, mientras que representan a los servidores públicos de base sindicalizados afiliados el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, el Sindicato Democrático de los Servidores Públicos del Estado de Sonora (SUTSPES), el Sindicato Independiente Democrático de los Trabajadores del Estado de Sonora (SIDISPES) y el Sindicato Independiente de Trabajadores Unidos en Democracia Sindical (SITUDES).

El sistema escalafonario del Gobierno del Estado de Sonora, además de lo que señala la mencionada Ley, se rige por otros ordenamientos que regulan a los trabajadores al servicio del estado, como las Condiciones Generales de Trabajo, el Reglamento de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora, los Reglamentos Interiores de Trabajo de las Dependencias del Poder Ejecutivo, los Manuales Administrativos de trabajo y por los ordenamientos supletorios (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Esquema del Sistema Escalonario del Gobierno del Estado de Sonora de acuerdo a las normas vigentes

| Etapa de ascensos para trabajadores de base | Etapa de incentivos sociales y económicos | Etapa de separación o egreso del trabajador |
|--|--|---|
| <p>La relación jurídica de trabajo entre el poder ejecutivo y sus trabajadores, se regirá por: La ley no. 40 del servicio civil para el estado de Sonora, las condiciones generales de trabajo, los reglamentos interiores de trabajo de las dependencias del poder ejecutivo, los manuales administrativos de trabajo, y por los ordenamientos supletorios.</p> | <p>Los trabajadores en virtud de su nombramiento definitivo, provisional, interino y por obra determinada tendrán derecho a prestaciones económicas y sociales.</p> | <p>Los trabajadores del servicio civil tendrán derecho a las jubilaciones y demás prerrogativas que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.</p> |
| <p>Todo trabajador de base que tenga un mínimo de seis meses de servicio en cualquiera de los puestos tiene derecho de ascenso, asimismo, a participar en los concursos para ser ascendido en la plaza del grado inmediato superior.</p> | <p>Los trabajadores del servicio civil que tengan un desempeño satisfactorio tendrán derecho a un aumento de 10% sobre el salario cuando hayan cumplido diez años de servicios, y un aumento de 20% cuando sean veinte los años de servicios.</p> | <p>El trabajador se jubilará al cumplir 30 y 28 años de servicio en el gobierno del estado (hombres y mujeres). Actualmente se eleva la edad de jubilación a 32 y 30 respectivamente.</p> |
| <p>El ascenso se determina mediante la calificación de los factores escalafonarios: perfil de puesto, capacitación y desarrollo y/o profesionalización con base en competencias laborales, evaluación del desempeño, puntualidad y asistencia.</p> | <p>Cuando tengan seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días hábiles cada uno con goce de salario, según el calendario que para tal efecto formule el titular de la entidad en que presten sus servicios. Dicho calendario podrá disponer el goce de las vacaciones por grupos de trabajadores o individualmente, y en fechas escalonadas.</p> | <p>Los trabajadores que hayan cumplido con los años laborados señalados anteriormente podrán ser pensionados o jubilados de acuerdo a la Ley 38 del ISSSTESON y la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Requerimientos mínimos para el eficaz desempeño del puesto o plaza que el aplicante pretenda ocupar. Este factor comprende los siguientes aspectos:</p> <p>a) el conjunto de conocimientos, experiencias, capacidades y habilidades necesarias para conseguir los resultados esperados del puesto.</p> <p>B) el resultado intelectual del puesto o sea la referencia a la mayor o menor dificultad de los problemas para alcanzar la solución deseada y al soporte que proporciona a la propia organización.</p> <p>c) las acciones y decisiones que toma un puesto de trabajo y sus consecuencias para el conjunto de la organización o parte de la misma. Son factores escalafonarios: los conocimientos; la aptitud; la disciplina y la puntualidad.</p> | <p>Tendrán derecho a incrementos salariales por razón de la antigüedad en el servicio conforme a las siguientes reglas: a un 5% de incremento al cumplir cinco años de servicios; a un 10% de incremento al cumplir diez años de servicios; a un 15% de incremento al cumplir quince) años de servicios; a un 20% de incremento al cumplir veinte) años de servicios; y a un 25% de incremento al cumplir veinticinco años de servicios.</p> | <p>Los pensionados recibirán del ISSSTESON el sueldo mensual correspondiente, de acuerdo al último nivel que obtuvo y percibirá el sueldo íntegro de parte del ISSSTESON.</p> |
| <p>Se evalúan los factores semestralmente, estos son: perfil del puesto, grado de alineación, definición de frecuencia, capacitación y desarrollo y/o profesionalización con base en competencias laborales, grado de cumplimiento del plan de profesionalización.</p> | <p>Las prestaciones de los trabajadores serán de tipo económico, comprendiendo préstamos hipotecarios, préstamos de corto y largo plazo, entre otros</p> | <p>Además, los pensionados recibirán las prestaciones económicas y sociales que determina la Ley 38 del ISSSTESON y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> |
| <p>Capacitación y desarrollo y/o profesionalización con base en competencias laborales al conjunto de capacidades para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. Las competencias laborales están</p> | <p>Se otorgará a los trabajadores al servicio del estado pago de quinquenios por 5, 10 ,15, 20, 25 y 30 años de servicio; asimismo, cuando cumplan 15, 20 y 30 de acuerdo al sueldo</p> | |

íntimamente relacionadas con los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren para el buen desempeño de las funciones determinadas de un puesto.

que perciban mensualmente.

Comunicar por escrito a la Comisión Mixta de Escalafón las vacantes que hubiere dentro de los diez días siguientes a la fecha que se apruebe la baja o se tenga legalmente aprobada, o bien, que sean creadas oficialmente nuevas plazas de base.

Prerrogativas sociales que reciben los trabajadores estatales son: permisos por lactancia a las madres trabajadoras; 3 meses por cuidados maternos; cuidado a padres; permisos económicos; 3 permisos, mensuales por dos horas; apoyos para educación a sus hijos; medicinas; apoyos para adquisición de vivienda; préstamos para ampliación; bonos por el día de la madre y día del padre, entre otros.

La Comisión Mixta de Escalafón es el órgano encargado de cumplir y vigilar la aplicación del reglamento y se integra por dos representantes propietarios; uno del gobierno que será el Director General de Recursos Humanos y otro del Sindicato designado por el Secretario General.

La Comisión Mixta de Escalafón deberá conocer las vacantes, supervisar los concursos para cubrir las vacantes definitivas, provisionales o de nueva creación, dictaminar sobre los ascensos definitivos o provisionales y las permutas de los trabajadores

La evaluación del desempeño contempla la productividad. El criterio de medida en función de la calidad, cantidad y oportunidad en el desempeño de capacidades relacionadas con características del ocupante un puesto, sus objetivos son:

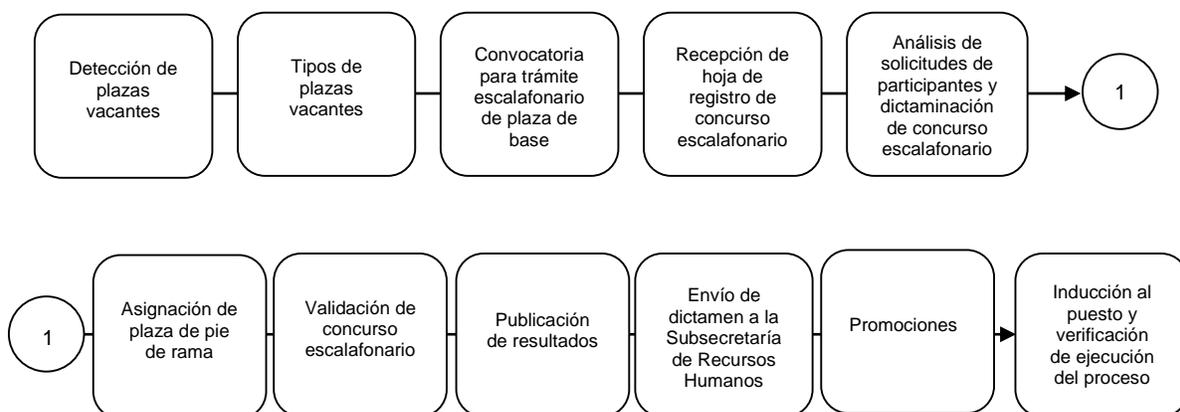
- a) medir de manera confiable y objetiva el grado de eficiencia con que el empleado,
- b) incrementar la comunicación entre jefe y subordinado a mejorar la dirección y coordinación y esfuerzos,
- c) identificar las cualidades de cada empleado, así como sus deficiencias, necesidades, logros, insatisfacciones y posibilidades de desarrollo y
- d) apoyar con los resultados de la evaluación, la elaboración e implementación de programas de capacitación y desarrollo del personal.

Los ascensos serán en los puestos de base en los niveles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 todos con opciones i, a y b respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de escalafón moviliza toda una serie de unidades administrativas, personal, recursos y procesos de la gestión de recursos humanos del gobierno estatal. El gráfico 2, permite visualizar las etapas que conforman el proceso escalafonario, al cual se ciñen los trabajadores al servicio del estado de Sonora.

Gráfico 2. Proceso general del Sistema Escalafonario en la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora



Fuente: Elaboración propia.

El Reglamento de escalafón regula la organización de los diversos componentes del sistema escalafonario y establece sus pautas de funcionamiento. En él se identifican y definen los grupos y ramas escalafonarios, puestos, plazas y niveles en que se clasifican éstas últimas, la estructura y clasificación del escalafón, los puestos de base y de confianza, los tipos de nombramiento y los factores escalafonarios con base en los cuales habrán de determinarse y evaluarse las características que poseen los diferentes aspirantes a ingresar o ascender en el escalafón (ver Tabla 2).

Como instrumento jurídico-administrativo, el Reglamento de escalafón brinda elementos para que el gobierno y los representantes sindicales puedan tomar decisiones informadas e imparciales en la evaluación y selección del aspirante con más méritos para ocupar el cargo en cuestión.

Tabla 2. Componentes del Sistema de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora

| | |
|------------------------------|---|
| <p>Grupos Escalafonarios</p> | <p>La estructura ocupacional del personal de base será la representación gráfica del escalafón, por tanto, deberá entenderse por los integrados por ramas cuyas funciones tienen características comunes de tipo general.</p> <p>En general se clasifican en tres grupos que son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Posiciones técnicas profesionales y/o de Coordinación. b) Posiciones técnicas y/o especializadas. c) Posiciones operativas. |
|------------------------------|---|

| | |
|--|--|
| <p>Ramas Escalafonarias</p> | <p>Las subdivisiones de los Grupos Escalafonarios que agrupan puestos cuyas funciones presentan analogías específicas.</p> |
| <p>Puestos</p> | <p>Las unidades laborales e impersonales constituidas por un conjunto de tareas, atribuciones y responsabilidades comunes. El puesto es la división mínima dentro de la Unidad Escalafonaria, por consiguiente, los ascensos serán de puesto a puesto, y dentro de cada Grupo Escalafonario. Para ascender del último puesto de un grupo, al primero del grupo superior, deberán cumplirse con los perfiles generales señalados en este grupo.</p> |
| <p>Plazas</p> | <p>Las unidades presupuestales dentro de cada puesto, establecidas en número variable en el presupuesto del Gobierno del Estado.</p> |
| <p>Escalafón</p> | <p>El escalafón del personal de base del Gobierno del Estado se estructura en los grupos, ramas y puestos contenidos en la estructura ocupacional vigente en el mismo. Esta estructura podrá ser modificada con motivo del crecimiento del aparato burocrático y de las necesidades de ampliación de los servicios públicos que presta. Cuando esto ocurra, la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda, llevará a cabo las reubicaciones y retabulaciones de plazas que amerite la nueva estructura. Si la reubicación y retabulación de plazas implican movimientos Escalafonarios, se notificará a la Comisión Mixta de Escalafón para que cumpla con las atribuciones que le corresponden.</p> |
| <p>Niveles</p> | <p>Son los niveles salariales que se dan dentro de una misma plaza, que son I (inicial), A y B.</p> |
| <p>Trabajadores de base y de confianza</p> | <p>Los Trabajadores de base aquellos puestos del nivel I al nivel 9, opciones I, A y B. Los puestos de confianza</p> |
| <p>Nombramiento</p> | <p>Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido de conformidad con lo que establece el Artículo 79º, Fracción XI de la Constitución Política del Estado de Sonora y demás disposiciones vigentes. Por su duración los nombramientos podrán ser:</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>I. Definitivo: Es aquel que se expide por tiempo indeterminado para cubrir una plaza vacante definitiva o una plaza de nueva creación.</p> <p>II. Provisional: Es aquel que se expide por tiempo determinado para cubrir vacantes mayores de seis (6) meses.</p> <p>III. Interino: Es aquel que se expide por tiempo determinado, para cubrir vacantes menores de seis (6) meses, y</p> <p>IV. Por obra determinada.</p> |
|--|---|

| | |
|-------------------------|--|
| Factores escalafonarios | <p>Son factores escalafonarios:</p> <p>I. Los conocimientos.</p> <p>II. La aptitud.</p> <p>III. La antigüedad, y</p> <p>IV. La disciplina y puntualidad.</p> |
|-------------------------|--|

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora

Los factores escalafonarios considerados en la evaluación del perfil de aspirantes a ocupar un puesto conforman un instrumento de calificación mediante escalas acerca de: grado de alineación puesto/persona, cumplimiento del plan de profesionalización, dominio de la capacidad evaluado y grado de responsabilidad (ver Tabla 3).

Tabla 3. Criterios de evaluación del perfil del puesto del Gobierno del Estado de Sonora

1. Perfil del Puesto

| Calificación otorgada | Grado de Alineación Puesto/Persona | Definición de la Frecuencia |
|-----------------------|------------------------------------|--|
| 1 | Deficiente | No cubre los requerimientos del puesto |
| 2 | Insuficiente | El perfil de la persona es evidentemente inferior al del puesto |
| 3 | Adecuado | El perfil de la persona/puesto están manifiestamente alineados. |
| 4 | Sobresaliente | El perfil de la persona es claramente superior a los requisitos normalmente exigibles al del puesto. |

2. Capacitación y Desarrollo y/o Profesionalización con base en Competencias Laborales

| Calificación otorgada | Grado de cumplimiento del Plan de Profesionalización | Definición de la Frecuencia |
|-----------------------|--|--|
| 1 | Deficiente | No ha tomado ningún curso sobre sus competencias laborales de acuerdo al plan de profesionalización. |
| 2 | Insuficiente | El evaluado manifiesta inconsistencia haciendo un |

| | | |
|---|---------------|---|
| | | manejo evidentemente inferior a lo exigible respecto a la conducta que se describe. |
| 3 | Adecuado | El evaluado manifiesta en forma constante y apropiada un desempeño suficiente y competente respecto a la conducta que se describe. |
| 4 | Sobresaliente | El evaluado manifiesta perseverancia y tenacidad teniendo un desempeño claramente superior a lo normalmente exigible en relación a la conducta que se describe. |

3. Evaluación del Desempeño

| Calificación otorgada | Grado de Dominio de la Capacidad | Definición de la Frecuencia |
|-----------------------|----------------------------------|---|
| 1 | Deficiente | El evaluado manifiesta negligencia e irresponsabilidad haciendo un manejo obviamente deficiente e inaceptable de la conducta que se describe. |
| 2 | Insuficiente | El evaluado manifiesta inconsistencia haciendo un manejo evidentemente inferior a lo exigible respecto a la conducta que se describe. |
| 3 | Adecuado | El evaluado manifiesta en forma constante y apropiada un desempeño suficiente y competente respecto a la conducta que se describe. |
| 4 | Sobresaliente | El evaluado manifiesta perseverancia y tenacidad teniendo un desempeño claramente superior a lo normalmente exigible en relación a la conducta que se describe. |

4. Puntualidad y Asistencia

| Calificación otorgada | Grado de Responsabilidad | Definición de la Frecuencia |
|-----------------------|--------------------------|--|
| 1 | Deficiente | Durante el período de evaluación, cuenta con más de una incidencia reportada en asistencia y puntualidad. |
| 2 | Insuficiente | Durante el período de evaluación, cuenta con una incidencia justificada, tanto en asistencia como en puntualidad. |
| 3 | Adecuado | Durante el periodo de evaluación, cuenta con record perfecto en asistencia, pero en puntualidad cuenta con una incidencia reportada. |
| 4 | Sobresaliente | Durante el periodo de evaluación, cuenta con record perfecto en asistencia y puntualidad. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora.

A continuación, se presenta el Tabulador Integral del Gobierno del Estado de Sonora del periodo 2016 al 2018 (ver Tabla 4), el cual refleja el salario que perciben los distintos niveles del escalafón, de acuerdo a los incrementos anuales pactados en el Convenio establecido entre el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y el Gobierno del Estado de Sonora.

Tabla 4. Tabulador Integral del Gobierno del Estado de Sonora 2016-2018

| Nivel | Descripción | 2016* | | | 2017* | | | 2018** | | |
|-------|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Opciones | | | Opciones | | | Opciones | | |
| | | I | A | B | I | A | B | I | A | B |
| 1 | Oficial Admvo. o puesto homólogo | 6,235.92 | 6,547.72 | 6,875.11 | 6,472.88 | 6,796.53 | 7,136.36 | 6,731.80 | 7,068.39 | 7,421.82 |
| 2 | Coordinador Admvo. o puesto homólogo | 7,150.77 | 7,508.31 | 7,883.72 | 7,422.50 | 7,793.63 | 8,183.30 | 7,719.40 | 8,105.37 | 8,510.63 |
| 3 | Jefe de área o puesto homólogo | 8,238.48 | 8,650.40 | 9,082.93 | 8,551.54 | 8,979.12 | 9,428.08 | 8,893.60 | 9,338.28 | 9,805.20 |
| 4 | Jefe de sección o puesto homólogo | 9,518.77 | 9,518.77 | 10,494.44 | 9,980.48 | 10,374.51 | 10,893.23 | 10,275.70 | 10,789.49 | 11,328.96 |
| 5 | Analista técnico o puesto homólogo | 10,966.44 | 11,514.76 | 12,090.49 | 11,383.16 | 11,952.36 | 12,549.93 | 11,838.49 | 12,430.41 | 13,051.93 |
| 6 | Coordinador técnico o puesto homólogo | 12,725.73 | 13,362.01 | 14,030.12 | 13,209.31 | 13,869.77 | 14,563.26 | 13,737.68 | 14,424.56 | 15,145.80 |
| 7 | Coordinador de área o puesto homólogo | 14,703.29 | 15,438.45 | 16,210.38 | 15,262.02 | 16,025.11 | 16,826.37 | 15,872.50 | 16,666.12 | 17,499.43 |
| 8 | Profesionalista | 17,020.92 | 17,871.96 | 18,765.56 | 17,667.71 | 18,551.09 | 19,478.65 | 18,374.42 | 19,293.14 | 20,257.93 |

La Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

| | | | | | | | | | | |
|----|------------------------------------|------------------------|-----------|--|------------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------|-----------|
| | especializado | | | | | | | | | |
| 9 | Administrador de proyectos | 19,703.84 | 20,689.03 | | 20,452.39 | 21,475.21 | 22,548.97 | 21,270.69 | 22,334.22 | 23,450.93 |
| 9 | Jefe de Depto. de confianza | 16,859.39 | | | 17,702.34 | | | 17,702.34 | | |
| 10 | Subdirector general | 17,537.25 | | | 18,414.11 | | | 18,414.11 | | |
| 11 | Director de área o puesto homólogo | 24,185.70 | | | 25,395.03 | | | 25,395.03 | | |
| 12 | Director general o puesto homólogo | 38,100.00 39,600.00 | | | 40,005.00 41,580.00 | | | 40,005.00 41,580.00 | | |
| 13 | Subsecretario o puesto homólogo | 50,760.00 52,800.00 | | | 53,298.00 55,440.00 | | | 53,298.00 55,440.00 | | |
| 14 | Secretario o puesto homólogo | 72,680.00 75,594.00 | | | 76,314.00 79,373.70 | | | 76,314.00 79,373.70 | | |
| 15 | Gobernador | 78,880.75 | | | 82,824.78 | | | 82,824.78 | | |

Fuente: Tabulador de sueldos de empleados de base del Gobierno del Estado de Sonora y SUTSPES, 2016-2018.

El nivel 9 hay dos categorías el primero es sindicalizado; el segundo de confianza.

* Tabuladores vigentes al 15 de noviembre de cada año.

** Tabulador vigente al 1º de enero de 2018.

Conclusión

El servicio civil es un asunto de responsabilidades públicas y no de lealtades y compromisos políticos. El profesor Omar Guerrero ha dicho que la naturaleza distintiva del servicio civil es que "...está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Como está basado en el principio del mérito, los funcionarios nombrados no dependen del favor del jefe del ejecutivo, son responsables, rinden cuentas y son evaluados por medio de procedimientos objetivos." (Guerrero, 2015: 307) De esta suerte es que la arquitectura del sistema de profesionalización del servicio público que da cuerpo al servicio civil queda prescrita en el marco institucional que lo norma.

De igual manera, se entiende que las personas que participan como servidores públicos en la función pública asumen el deber de desempeñarse con respeto al Estado de derecho que define las responsabilidades profesionales y políticas que todo servidor público tiene para con la sociedad en la búsqueda del bienestar público y el desarrollo social.

En Sonora, su gobierno se ha preocupado de crear las bases institucionales para la organización y funcionamiento de la profesionalización de los servidores públicos. En el mismo sentido a promovido una relación de colaboración con las instancias gremiales para implementar el sistema Escalafonario que sirve para gestionar de manera objetiva el ingreso y promoción de los servidores públicos.

El constante movimiento social, determinado por las necesidades, demandas y expectativas de la población, en la actualidad se ha diversificado y complejizado, planteando a las instancias gubernamentales llevar a cabo la función pública con diligencia, eficiencia, responsabilidad, transparencia, honestidad de manera imparcial y con apego a la ley. En este sentido, resulta un imperativo asegurar el ingreso, permanencia, promoción, desarrollo, evaluación y retiro de servidores públicos comprometidos con tal definición. Una adecuada gestión del talento humano en las dependencias y entidades de gobierno en un contexto de globalización e innovación permite que se dé reconocimiento al factor más valioso de las organizaciones públicas y hace posible el aprovechamiento de su talento poniéndolo al servicio de la sociedad.

La profesionalización del servicio público en Sonora cuenta con avances institucionales y administrativos, además de experiencias derivadas de la implementación del sistema. La dinámica de la acción gubernamental y los cambios en el contexto social obligan a que sus sistemas y procesos se sometan a un seguimiento, evaluación y mejora continua. Desde esta perspectiva, las asignaciones a las que habrá que poner atención son:

- a. Consolidar una cultura de compromiso social y servicio público, con puntual apego al Estado de derecho. La responsabilidad debe ser el componente fundamental de la actuación del servidor público.
- b. Gestionar el sistema de profesionalización como parte de un proceso permanente de modernización administrativa y mejora continua. Es importante mantener actualizados los instrumentos del marco institucional y administrativo en que se sustenta el sistema de profesionalización.
- c. Transparentar la gestión del sistema, dando claridad y objetividad a los procesos y asegurando la objetividad e imparcialidad de las decisiones que tomen los actores participantes. Se deben abatir las conductas clientelares y discrecionales, tanto de los funcionarios públicos como de los representantes sindicales.
- d. La evaluación del servidor público debe incluir no sólo los factores escalafonarios, sino también considerar los resultados de su desempeño, incluso su disposición a la innovación y desarrollo de proyectos de mejores prácticas administrativas. Esto debe llevar a revisar los programas de reconocimientos y estímulos por desempeño en servicio público.

Fuentes Consultadas

- Alvarado, Salvador. 2011. "Un ideario del servicio civil" En Omar Guerrero. 2011. *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Pp. 371-379. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. y Miguel Ángel Porrúa librero-editor.
- Campuzano, Sylvia Pérez. 1999. *Glosario de Administración de Personal*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. 1982. *Glosario de términos administrativos*. Colección Guías técnicas. Serie Organización y Métodos. No. 11. México: Presidencia de la República.
- Guerrero, Omar. 2015. "Servicio Civil de Carrera en México. Origen y Evolución". En Raúl Martínez Almazán (Coordinador). *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo III La política y la Administración Pública*. Pp. 305-327. México: LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Merino, Mauricio. 1996. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" En Revista IAPEM. *El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*. No. 31, julio-septiembre de 1996. Pp. 18-32. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Ordaz Alvarez, Arturo. 2010a. *La gestión pública municipal. Estudio sobre las capacidades institucionales y administrativas en el Ayuntamiento de Hermosillo Sonora, 2006-2009*. Hermosillo Sonora, México: Universidad de Sonora.
- Ordaz Alvarez, Arturo. 2010b. "La profesionalización del Servicio Público Municipal". Ponencia presentada en el 1er Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo, organizado por el Centro Universitario Universidad Autónoma del Estado de México Unidad Amecameca, y realizado en el Hotel Hacienda de San Andrés, Municipio de Ayapango, Estado de México. 21-23 de septiembre de 2010.
- Oszlak, Oscar. 2001. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Diálogo Regional de Política, Red de gestión pública y transparencia. Working Paper, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Otros documentos:

- Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.*
- Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores al servicio del Estado de Sonora.*
- Reglamento de Escalafón del Gobierno del Estado de Sonora, publicado en el B.O. del Gobierno del Estado de Sonora N° 43, Sección II, de fecha 2007/11/26.*
- Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos de Base Afiliados al SUTSPES del H. Congreso del Estado de Sonora.*
- Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 2016-2021.*

Implicaciones teórico prácticas de la profesionalización en gobiernos municipales en el estado de México: condiciones y hechos 2009-2018

**Francisco Martínez Martínez
Ricardo López Torres**

Introducción

En el imaginario de los ciudadanos y de la sociedad organizada se ha construido una imagen de los presidentes municipales que transita de los retos y perspectivas más optimistas, a otra que se asocia con un sistema burocrático deficiente, corrupto y, al final con una condición de la política, como práctica, clientelar y sin valores éticos y morales. El Estado de México, libra un momento de transición entre los viejos esquemas de control centralizado y las nuevas realidades del ejercicio del poder que, pausadamente pervive, una nueva generación de ciudadanos mexicanos con problemas bien focalizados: crisis económica, la baja de recursos federales, las contingencias ambientales, la influenza entre otros, no obstante este panorama se sigue contando con instituciones municipales frágiles en sus sistemas administrativos e instrumentos normativos y cuyo personal no cuenta con las capacidades y habilidades necesarias para el desempeño de los puestos, y que muchas veces es producto de la ausencia de liderazgo del propio presidente municipal.

La visión conceptual de profesionalización en la vida municipal del Estado de México

En un trabajo publicado en el año de 1995, (Guerrero, 1995: 43-44), se advertía que una condición de apoyo al sentido de la profesionalización en el empleo público pasa por una condición, la deseabilidad del fortalecimiento de la profesionalización en el servicio público y la reforma de los planes de estudio en Administración Pública, que hagan más adecuados los planteles a cargo de la formación de recursos gerenciales para el gobierno. Esta primera condición indicaría una vertiente orgánica, es decir se referiría a los servidores públicos de estructura de las administraciones públicas municipales, no refiriéndose a los presidentes municipales en particular. Sin embargo, a juicio particular, conlleva también su responsabilidad y ejercicio al momento de ser electo.

Esta condición quizá se haya establecido con la consolidación paulatina de las carreras universitarias proclives al ingreso en el servicio público, asimismo de los institutos y organismos

Implicaciones teórico prácticas de la profesionalización en gobiernos municipales en el estado de México: condiciones y hechos 2009-2018

de la sociedad civil que procuran impulsar áreas de investigación, instrumentos de capacitación y de formación de valores públicos. La Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM); el Colegio Mexiquense (CM); la Subsecretaría de Desarrollo Municipal; el Instituto Hacendario del Estado de México; el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, buscan consolidar el objetivo de la profesionalización de los gobiernos locales. Asimismo, desde la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y sus sistemas de atención al desarrollo municipal como el Sistema de Información de Agenda para el Desarrollo Municipal, contribuye actualmente para construir la agenda municipal.

En esta tónica, para Morales, la profesionalización se entiende bajo un esquema de institucionalización, considerando las condiciones a la luz de la modernidad para promover esa institucionalidad de la profesionalización por la vía democrática, puesto que con ello se fortalece la gobernabilidad de los gobiernos. (Morales, 2009: 8) Investigador de la UAEM, manifiesta la institucionalidad como referencia a una implementación del Servicio Civil, el paso un sistema aun en discusión para el Estado de México. El asunto político y el técnico administrativo aún no están definidos, ya que la movilidad y alternancia en el mando de autoridad, frente a una perspectiva de manejo más estable en la toma de decisiones, con la ampliación de los periodos de reelección, la lucha de oposición para hacerse del mando en el gobierno municipal, son deliberaciones aun no concluidas ni concluyentes. Aun así, concordar en que la democracia es sinónimo de vida público – privada, y contribuyen para fortalecen una imagen y una cultura menos autoritaria.

Para el congreso local, la profesionalización se refiere a los recursos humanos que permita a los gobiernos municipales, garantizar la adecuada preparación y ejecución de planes, programas y proyectos, y lo mismo, la atención a la ciudadanía y la solución innovadora a los problemas que cotidianamente se presentan. La perspectiva es establecer algún sistema de capacitación, profesionalización o la instauración del servicio civil de carrera para mejorar el desempeño laboral del personal.

En el caso del INAFED, ha construido un esquema y estrategia de profesionalización para las administraciones municipales. Apunta al menos tres aspectos por analizar y mejorar, *a)* la cultura organizacional; *b)* la debilidad institucional de la mayoría de las administraciones municipales, que incluyen tanto cuestiones de estructuras organizacionales como procesos, métodos de trabajo, técnicas administrativas e informáticas; y, *e)* el equipamiento de cómputo. Para el INAFED, la instrumentalidad de las acciones se refiere particularmente a cuestiones de habilidades y manejo de las estructuras orgánicas a partir de una valoración de necesidades e identificación de áreas de oportunidad (INAFED. 2010)

La idea de definir el concepto de profesionalización no es única ni completa, es un aspecto que define el contexto de aplicación o estudio, por lo que en una interpretación particular la definiremos como el cuerpo de servidores públicos con el máximo nivel de conocimientos técnicos y habilidades para alcanzar los objetivos del sector público, respondiendo a los reclamos sociales. La profesionalización, aparte de preparación individual, se centra en dos aspectos que, paralelos, se combinan para integrar mejores profesionales y mejor profesionalización de los cuerpos administrativos:

- El profesional del servicio público, es el portador de aptitudes para la función pública ya que aprende en escuelas y facultades especializadas en la administración pública.
- La profesionalización de las estructuras de la administración pública demanda conocimientos, pericia y habilidades de las tareas gubernamentales y administrativas. (Martínez, 2015: 14)

La finalidad de la profesionalización se centra entonces en disminuir el carácter partidista de la función pública que se rige por un acentuado patrimonialismo, la lealtad a individuos antes que a instituciones y valores contenidos en marcos constitucionales del Estado y en el manejo discrecional de recursos públicos sin responder a la transparencia y la responsabilidad. Esto a veces es confundible con el sistema estatutario que otorgan los Servicios Profesionales de Carrera del Servicio Público, sin embargo, el desarrollo de sistemas de manejo de personal en la administración pública mexicana aun no permea los suficiente, es débil y en muchos caso incierta y no ofrece un marco de conocimientos suficientes, así, el conjunto de procesos de ingreso, permanencia, y desarrollo de la función pública, por sí solo no crea condiciones de imparcialidad, continuidad y certidumbre, aun cuando haya alternancia en el poder, ni siquiera procura movilidad o mejora en la actividades públicas. (Martínez, 2015: 15)

Hasta aquí, el marco revisado no conduce a saber el tipo de concepción de profesionalización se debería aplicar a la función de los presidentes municipales, es más, quizá el aspecto pudiera subsumirse en aquellas vertientes de análisis en las que el marco weberiano explica sus actividades “profesionales” a partir de que conllevan racionalidades diferenciadas, por ejemplo el espíritu burocrático de los directivos, es una vertiente de responsabilidad, y la ética enfundada en la convicción es para los políticos. Sin embargo, se trastoca cuando lo que es para políticos, es decir lo que se aprende en la lucha política, se vuelve responsabilidad de un político dirigente y no un sentido del deber y, además la subordinación del funcionario que es adecuado para un cargo directivo, se asume por un político político, o presidente municipal, que está en el nivel de la convicción, es funesto. (Weber, 1975: 210)

Significa que la técnica y el cálculo es la administración y al sujeto que la administra se le nombra funcionario y, donde el político el político se ocupa de la dirección de lo que se administra, resulta entonces que administración pública no es política. Cierto, pero entonces resulta que la administración domina, pero sin tener plenitud de a quien afecta o beneficia, organización aislada y casi separada de lo público. Es una ‘domesticación’ de los ímpetus individuales y de su libertad para formar comunidades con ese atributo, ejercida por la dominación del aparato estatal. (Weber, 1992: 249-250) Para el escritor alemán, se desarrolla una idea que quizá es inconsciencia mental o espíritu de cuerpo o elite, al afirmar que el político tiene que ser inmoral para ser buen político y por ello el que tiene moral alta suele ser mal político, al atribuir, -en un quehacer administrativo deficiente-, la palabra de acción de irresponsabilidad. (Weber, 1974: 1071)

Resumiendo, la idea de dominio, que en ciencia política tiene una connotación de control y de delegación (Varela, 1996: 51), a la vez, se sustrae a un aprovechamiento de los medios que dan la oportunidad de mandar y decidir. (Tejera, 1998: 150 y Varela, 2002: 91),¹ y desde esta postura

¹ La idea central del argumento se desliza hacia la propuesta de control sobre los recursos significativos y el poder concomitante que se ejerce a partir de ese control, sustentado en cuatro aspectos; a.- Atributo personal en tanto

sociológica antropológica del poder, se podría definir con un argumento de Weber, esta condición de política y administración, entre la razón y la instrumentalidad, entre los hechos y los valores, insoluble, es viable equilibrarla mediante el ejercicio efectivo del *liderazgo*. Ya que el mismo Weber advirtió los riesgos de la desintegración entre política y administración, por una creciente y a veces excesiva burocracia que amenaza la legitimidad del Estado. (Bendix, 1986: 33)

Representatividad y poder político en la administración pública en el Estado de México

En el Estado de México, es probable que las condiciones de consolidación de su sistema electoral haya sido asincrónico con el del nivel federal, como en casi todas las entidades federales del país, por ello las expectativas han tenido un sentido menos que de incredulidad cuando en el año 2000 el poder ejecutivo federal es ganado por Vicente Fox, en la entidad el ánimo fue más discursivo que otra cosa, cuando no pocos fueron los que pensaron que el cambio era posible y que la democracia y tal vez el desarrollo político, económico y social al fin llegaría de forma plena a nuestra necesitada Nación. No tuvo que pasar mucho tiempo para constatar que las condiciones generales de las que se precie tener cualquier nación democrática desarrollada, no se cumplían en nuestro país.

El párrafo anterior establece una condición no concretada, democracia no significaba optimistamente y sin más buen gobierno, legítimo, eficaz y responsable, posibilidad de escapar de los desastrosos gubernamentales, cada vez más calamitosos, y de sacudirse a los gobernadores incompetentes o irresponsables (Aguilar, 1998: 24) Esto conlleva una reflexión, si el poder político la entidad mexicana se ha disputado a través de elecciones constantes, estas no siempre han sido, -en muchos casos- equitativas y justas, y si, los resultados, particularmente en el último cuarto del siglo XX, fueron por demás cuestionados, poco creíbles, carentes de autoridad moral para quien resultaba vencedor y por ello daba un permanente conflicto post-electoral que en no pocos casos, sin embargo la gobernabilidad y la paz pública pocas veces estuvieron en riesgo. Ello, justo o no recae en un sistema electoral que se confunde, hasta ese entonces, en políticas de Estado como en prácticas de gobierno definido como burocrático y clientelar, patrimonialista y paternalista, al final se entabla una constante discusión sobre la veracidad sus ciudadanización, sus estructura y neutralidad política, en la medida de lo posible sus condiciones de manejo, uso y decisión política administrativa, de control de sus insumos materiales, jurídicos y de los simbolismos y valores propuestos por y para estos.

potencia o capacidad de un individuo para ejercerlo; b.- la posibilidad por parte de alguien de imponer sus decisiones determinando las acciones de otros en un contexto interpersonal, c.- La capacidad de controlar los flujos de energía que constituyen parte del entorno de otros individuos, como poder táctico u organizacional y, d.- La posibilidad de estructurar los campos posibles de acción de otros. Entonces, el poder es la capacidad para lograr que alguien haga lo que nosotros queremos mediante nuestro control de los procesos energéticos que le interesa. Distinguiendo el control de la política en tanto el primero es un acto físico, energético que se ejerce sobre las cosas y, el segundo es una relación sociopsicológica entre personas o unidades operantes, capaces de razonar y decidir por sí mismas en el curso de una acción más conveniente de una situación concreta y definida. VARELA, Roberto (1996) "Cultura política" En Héctor Tejera Gaona (Coord.) (1996) *Antropología Política*. Enfoques contemporáneos. México, INAH/Plaza y Valdés, p. 51. TEJERA Gaona, Héctor (1998) "Cultura política, poder y racionalidad". En Revista Alteridades, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre, p. 150. Y VARELA, Roberto (2002) "Naturaleza/cultura, poder/política, autoridad/legalidad/legitimidad". En Esteban Krotz (Coord.) *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México, UAM-I, p. 91.

En este sentido, si bien las relaciones de poder se basan en un proceso material, la influencia en las voluntades nos remite a las consecuencias, el conflicto. Porque cuando sostenemos que el poder se ejerce con base en el control de recursos que significan algo para alguien, en ese momento, necesariamente nos estamos refiriendo a imaginarios colectivos. Por tanto, el poder es una relación psicosocial que se basa en una relación energética.² Desde el punto de vista cultural, los símbolos que definen y justifican el poder político se independizan de otras esferas de la cultura, como la religión y la moral, creándose de este modo sistemas relativamente autónomos de creencias e ideas para legitimar el poder. (Bouza-Brey, 1991: 126)

Por tanto, si entendemos la propuesta de Roberto Varela, el dispositivo de cada poder ejecutivo municipal está definido por la condición de ser sistemas abiertos e interdependientes, ello conduce a reconocer al poder en un encuadre sistémico, deriva en un paradigma que, para la ciencia política, reconoce a estos sistemas, las presidencias municipales, más como entidades antes que conglomerados de elementos, con interacciones en marcos de porciones cada vez más amplias de la naturaleza. Devenido del estructural funcionalismo, los sistemas vivos, son «sistemas abiertos», es decir, mantiene un flujo continuo de intercambio con su ambiente. A pesar de lo cual se mantienen en un «estado constante». Cada una de sus partes o subsistemas ocupa una posición estable, formando en conjunto una estructura. Estos subsistemas desempeñan una serie de funciones que contribuyen a la continuidad estructural y a la supervivencia del sistema. (Bouza-Brey, 1991: 136). Tiene como premisa el equilibrio y, el mantenimiento del sistema, mediante mecanismos que afronta el hecho de que la sociedad es un sistema en expansión, que se transforma tanto biológicamente (entorno), como culturalmente (comunicación),³ y “está claro que tal expansión no puede continuar durante mucho tiempo, que la sociedad humana tendrá que pasar a otra clase de estado. Esta dinámica social, se concreta en un sistema político que:

- a) Ejecuta serie de interacciones por medio de la cual se asignan de manera autorizada las cosas valiosas de la sociedad.
- b) Es un medio para resolver diferencias.
- c) Una serie de interacciones por medio de las cuales las demandas son procesadas y transformadas en productos.
- d) El medio a través del cual se movilizan y orientan los recursos y energías de la sociedad hacia la consecución de objetivos (Easton, 1969: 153)

Estas condiciones aplican para cada espacio municipal, son las condiciones materiales y reales sobre las cuales los presidentes municipales manejan sus responsabilidades, no son pocas, en verdad, inclusive para aquellos espacios geográficos denominados rurales las condiciones se suceden como un tratamiento de la energía y su calidad, es decir, en los ámbitos societales cada

² La característica del modelo energético que propone Richard Adams y retoma Roberto Varela, es básicamente, el intercambio entre el sistema y el ambiente; además ese intercambio, explicado a través de la segunda ley de la termodinámica, es la energía que fluye de uno a otro y viceversa.

³ Lo que se olvida en ocasiones es que, en el sistema cultural humano, los flujos de energía transportan *siempre* información... En sentido técnico, el flujo de información (es decir, la comunicación) se refiere... al movimiento de los marcadores energéticos en el espacio o el tiempo. No es diferente de ningún otro flujo energético. Sin embargo, esta *transferencia de información* ha sido confundida con la *transferencia de significado*. ADAMS, Richard N. (1983) *Energía y estructura. Una teoría del poder social*. México, FCE, p. 133.

Implicaciones teórico prácticas de la profesionalización en gobiernos municipales en el estado de México: condiciones y hechos 2009-2018

titular del poder ejecutivo municipal, ejercen en virtud del manejo del poder delegado y asignado, control tanto legal y quizá más el administrativo, -poder delegado y asignado a partir, del control en la toma y ejecución de decisiones acerca del ejercicio de una tecnología-, ya que lo que se controla es al mismo tiempo la tecnología y el ambiente a través de poder entendiendo por ambiente no sólo el hábitat físico, los bienes muebles e inmuebles, las oficinas, los equipos de cómputo, los teléfonos, las impresoras, los medios de transporte, lo material del hombre y al hombre mismo (aunque el control directo de los seres humanos no pueda establecerse por un tiempo prolongado debido a que los controles de la otra persona forman parte del ambiente del controlador). A su vez, la tecnología se define como "un conjunto de conocimientos, habilidades y materiales (aparatos) necesario para modificar el orden (es decir, las relaciones espacio-tiempo) lo que conlleva a entender el cambio y la estabilidad en su continuidad como árbitro decisorio administrativamente hablando. Esto nos coloca ya en un espacio más amplio, el estatal ya que, en una entidad tan plural, demográficamente y socialmente tan diversa, económicamente trascendente y electoralmente (por el número de votantes potenciales) como habilitada profesional y tecnológicamente, pero sobre todo basada en un dominio sobre este imaginario colectivo que busca el manejo de conceptos como democracia, participación ciudadana, igualdad, equidad, entre varios más, cambios de adentro hacia fuera y del entorno hacia dentro, este intra y extrasocietal adquiere un papel importante y enlaza la energética de Adams y Varela y le otorga el hilo de respuesta a las fuerzas disipativas.⁴

Lo argumentado presenta una condición, el poder local que es ejercido por los presidentes municipales en el Estado de México está inmerso en el conflicto dado por la aún débil separación e independencia de poderes públicos, subsistiendo un aparato administrativo visto como un eje de la dominación social. En los hechos, el Poder Legislativo no es un efectivo mecanismo de representación social, por lo que, en la realidad, la administración pública, su burocracia pública-gubernamental es, en muchos casos, un instrumento de representación política del sistema y es, en tiempo electorales, la arena de disputa por el poder, en la distribución de plazas, puesto de "elección" y administrativos; al final es la mano decisoria del presidente del país en la configuración y consolidación del grupo hegemónico que moviliza las agendas políticas, los presupuestos reales y demás instrumentos del poder.(Arellano, 2003: 161-205). En torno a esto se define un sistema público gubernamental que se replica en niveles de gobierno y, desde el

⁴ Está referido a un sistema que empíricamente, es una unidad operante, que internamente, y de manera interdependiente, aunque moldeada esta relación por el control y manejo de recursos y medios, son sistemas disipativos que operan en términos de comunidad, y no de especie, a través del intercambio energético. Sus disipatividad, está en función de requerir un insumo regular y generar un producto regular, de tal suerte que si cesara, el insumo en sí mismo, se disiparía pero en una continuidad que se disipa a sí misma en un producto. Para el presidente y la presidencia municipal en el Estado de México, sus insumos son las demandas sociales de corte económico particularmente, y sus productos es la manera en que ejerce a su vez los insumos que le son delegados desde el nivel federal y estatal, y son devuelto a quien demanda en manera de decisiones y hechos ya de derechos o de asignación de controles explícitos de otros medios económicos, por lo que pueden ser expansivos, declinatorios y aun establece sus delegaciones de poder y control a los demandantes, sin embargo este manejo de los medios energéticos alcanzan una autorregulación que permite una relativa constancia en las composiciones y propiedades internas de este organismo y de los que están influenciados por el mismo y viceversa. Al final, la condición es que sus medios, insumos y condiciones se vuelven cada vez más regulares y son estables, es decir el insumo es igual al producto. La necesidad de contar con un agente o unidad operante con poder, significa para los agentes que delegan a las presidencias municipales el poder, una elección cultural, política y democrático procedimental que requiere de energía, al cual es permanente de ingreso a su sistema legal y administrativo que, produce entropía y se mantiene en constante equilibrio por medio de un proceso oscilatorio de irrupción y estabilidad unidireccional e irreversible que lo hace permanecer.

federal hasta el local, se centra en una condición de negociación que comenzando con el partido político que gobierna replica una condición centralizadora de negociación con los grupos de poder, con el presidente, el gobernador, el presidente municipal, Jefe de Gobierno, Jefe Delegacional. Un sistema federalista, con prácticas centralizadoras. En esta arena de disputa se realza el papel de la administración pública como el espacio donde se da la lucha política, en virtud de los amplios recursos y presupuestos que se otorgan al aparato administrativo, a sus programas y políticas públicas. En realidad, está “abundancia” es un botín que se maneja con discrecionalidad y es, al final, una manera de entender a la administración pública como el espacio de la representación social real y de facto en la arena primordial de la lucha por el poder.

Liderazgo y composición de la profesionalización para los presidentes municipales del Estado de México

Una manera de mejorar el aspecto de esta representatividad que tienen en sí mismo los presidentes municipales mexiquenses, atribuida como una práctica y manejo de poder delegado y control del poder legal y político en algunos casos, construida por dispositivos de influencia y disposición de los medios materiales presupuestales, económicos, simbólicos entre otros, se acerca más a establecer una definición del entorno municipal como una organización orientada a la jerarquía, aquí el control de los líderes y los cálculos analíticos racionales son centrales pues como variables basadas en la negociación, permiten la articulación de intereses así como el compromiso y la negociación entre organizaciones y actores cuyos objetivos son parcialmente conflictivos. Así la organización pública se vuelve un engranaje instrumental en manos de los líderes que impone limitaciones a las elecciones de acción de un individuo y crea la capacidad de alcanzar los objetivos particulares. En un segundo enfoque, se plantea el análisis de una organización con una perspectiva cultural, identificada como una organización institucionalizada y una perspectiva de invención, lo que implica la construcción permanente de un entorno institucionalizado y agrupado en los valores y las normas presentes en una organización.

En tal sentido, son dos aspectos bien definidos que se conjuntan en un mejor proceso de profesionalización de cada presidente municipal, uno es el técnico y otro es el del poder político. Son formas de proceder que distingue por un lado el manejo de los recursos y sus disipatividad, y por el otro el manejo del poder delegado en cada unidad operante o presidencia municipal, que distingue aquello que realmente le otorga poder a cada titular de la administración pública municipal de la entidad. Sin embargo, ambos contribuyen en el espacio geográfico y social del municipio a realzar condiciones culturales de democracia, los valores constitucionales y el bienestar público, como parte fundante de su actuación. Lo político, lo económico y lo social, son importantes para reconocer cada diferencia de actuación, o pública, gubernamental o económico privada, sin embargo, estas influencias de autoridad, ahora mismo, es tal la hibridación de las organizaciones, ahora mismo, incluyendo los gobiernos locales, las asociaciones de vecinos, las organizaciones políticas, las gremiales, entre otras más, son sujetas de regulación pública.

El punto es revisar hasta qué grado lo son y, asimismo establecer en qué medida la propiedad está bajo los auspicios del sector público o privado. Por tanto, la idea de las organizaciones públicas o privadas a veces es una continuidad más que una dicotomía, aseveración que

Implicaciones teórico prácticas de la profesionalización en gobiernos municipales en el estado de México: condiciones y hechos 2009-2018

defienden Dalh y Lindblom, pues en general las organizaciones gubernamentales son fundamentalmente diferentes, ello depende del espacio, actividad o materia en la que se desenvuelva. (Dalh, 1972) Sus jerarquías se inician en el punto más alto del poder y sus vastedades son tal que a veces no se sabe dónde termina una organización y dónde empieza la otra. Así las organizaciones, particularmente las locales, son metaorganizaciones, es decir dentro de la misma organización se insertan otras organizaciones asociadas, o como miembros, y así en la organización pública una organización constituye parte de otra.

El punto es que los integrantes de un municipio, incluyendo al presidente municipal, como individuos, son miembros adherentes o participantes de organizaciones formales: partidos políticos, gremios, asociaciones vecinales, culturales, entre varias más, como tal, al participar en las estructuras administrativas del gobierno local, esto se refleja en las opciones de diferenciación, aun a pesar de directrices u objetivos comunes, de la organización de una oficina de seguridad social, una estación de policía entre otras y, al menos en la administración pública de gobiernos locales, organización pública y el sector público, resulta problemático decidir dónde recaen los límites de una organización. Ello por que quien está al frente de dicha oficina mantiene vínculos con esa organización a la cual, individualmente participa y, en un sentido netamente diferente al planteado por la administración pública local, la identificación de sus obligaciones formales, la especificidad de sus objetivos y la interpretación de sus resultados el patrón organizacional se mueve en direcciones diferentes a la de otras oficinas de la misma organización pública local. En tanto que la estructura formal de esta organización pública local se transforma en una estructura de red caracterizada por complejas redes de interacción, para T. Christensen y P. Laegreid esto implica “una confusión de los límites entre las diferentes organizaciones, con los problemas que ello conlleva para especificar objetivos claros de cada organización individual y de identificar los resultados de una organización separados de lo que otras organizaciones puedan haber contribuido.”(Christensen, 2012: 191)

Alcanzar el desarrollo de la organización pública local requiere, en principio, reconocer su carácter representativo, con un líder elegido por el voto popular, quien funge en la parte superior de la organización pública como guía de ésta y responsable ante el electorado ciudadano que lo designó vía voto, a través de elecciones generales. A la vez son la continuidad de un sistema parlamentario de gobierno y enfrenta retos de orden público y diferente al de organizaciones privadas. En suma, esta derivación es que la autoridad pública de gobierno emana de la gente y no de un grupo de accionistas. El liderazgo que se elige es común a todo orden y ámbito de gobierno democrático y, es común a todas las organizaciones públicas de las democracias representativas, y su actuación en los asuntos públicos y políticas públicas se hace a través del gobierno regido por un conjunto de leyes y reglas escritas. (Martínez, 2015: 29) Este liderazgo está fundado en un aspecto político antes que técnico, sin separarse ambos, y es el que vira hacia el conocimiento que sobre la misma organización se tenga, es decir, sus miembros integrantes en los niveles directivos y en la base operativa y, dos, es sintomático que muchos valores administrativos como liderazgo, comunicación, cooperación, etcétera, no se reconozcan lo suficiente en virtud del deshilvanamiento que ocurre entre las estructuras que conforman el gobierno. . (Martínez, 2009: 73)

Finalizando el argumento, diremos que esa es la tarea de los organismos públicos y aún privados. Al menos los apuntado al inicio de este texto, los universitarios, específicamente los que imparten las áreas de ciencia política y administración pública la de diseñar los currículos que doten a cada representante electo para ser titular de la presidencia municipal en los municipios

del Estado de México, de material y esquemas de actualización y de atención a su labor que, antes que netamente administrativa es política, de manejo de poder, de control de los insumos de poder que le son delegados, en tal sentido ese es su primer responsabilidad. Amén de sus cualidades política y de manejo de poder, está el aspecto administrativo, en este aspecto se deberá complementar con una fuerte ampliación de las ofertas de capacitación y actualización, es técnica y tecnológica no hay duda, pero antes que eso, el aspecto puntual del manejo organizacional y administrativo es más importante, liderazgo significa conocer, y conocer es una base de información para el que decide que, le permite construir, mandar, ordenar, sobre bases más ciertas. Finalicemos estas ideas diciendo que ante todo es importante redefinir las bases académicas y empíricas del poder de la administración pública y de lo público-social, para ello la idea central de Omar Guerrero sigue siendo válida, el trabajo de consolidación de la administración pública y en general de las ciencias sociales está en trabajo teórico que sustente cambios más positivos en los entornos gubernamentales y sociales. No hay dicotomía política y administración pública, el manejo debe sí diferenciarse en un sentido de la responsabilidad que cada actor ocupa en la vida pública.

Conclusiones

Para alcanzar el desarrollo municipal, debe reafirmar su carácter representativo, con un líder elegido por el voto popular, quien funge en la parte superior del organigrama administrativo, como guía de ésta y responsable ante el electorado ciudadano que lo designó vía voto, a través de elecciones generales. Es la continuidad de un sistema parlamentario de gobierno. El liderazgo que se elige es común a todo orden y ámbito de gobierno democrático y, es común a todas las organizaciones públicas de las democracias representativas, y su actuación en los asuntos públicos y políticas públicas se hace a través del gobierno regido por un conjunto de leyes y reglas escrita. Es el liderazgo, entonces la vertiente que debe ocupar la mente de los presidentes municipales, hay buen o mal liderazgo en las organizaciones, lo que habría que reforzar es la condición de su ejercicio, ya que las metas de los gobiernos municipales parten en principio de cada presidente municipal líder

Los cursos de capacitación se ofrecidos por los organismos gubernamentales y públicos se refieren a aspectos más instrumentales, pero así deben ser, la administración requiere conocimientos y habilidades, sin embargo, en lo referente a los presidentes municipales del estado de México, se debieran, aun a pesar de sus detractores, ofrecer temáticas como técnicas políticas y de liderazgo efectivo en el terreno de los asuntos públicos de los municipios: comunicación y de valuación política. Esto es importante para cambiar esquemas rígidos o gestiones deficientes, el liderazgo y voluntad del gobernante es básica para lograr el cambio. Con enfoque que tienda al refuerzo de toda la estructura organizacional, de otra manera muchos esfuerzos de mejora de gobierno, quedan a la deriva.

Asimismo es importante una revisión a los currículos de las instituciones educativas, publicas y privadas que en el Estado de México han contribuido con sus planes de estudio, para impulsar y dar continuidad a estudios de la realidad estatal, esta normalización académica es fundamental para robustecer una oferta de mejora formativa de nuevos cuadros profesionales con un sentido más incisivo en la realidad de cada espacio municipal, descubriendo lo que puede ser apto para mejorar espacios deficitarios, todo ello en coincidencia con lo que deben y pueden hacer los presidentes municipales de la entidad.

Fuentes Consultadas

- Adam, Richard N. (1983) *Energía y estructura. Una teoría del poder social*. México, FCE.
- Aguilar, Luis (1998) “Gobernabilidad y Democracia” en Fernando Castañeda (Coord.) *El debate nacional 2. Escenarios de la democratización*. México, UNAM-Diana.
- Arellano, David (2003). “Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? En *Retos de la profesionalización de la función pública*. Venezuela: CLAD.
- Bendix, Reinhardt (1986) *Max Weber: un perfil intelectual*. Brasilia, UNB.
- Bouza-Brey, Luis (1991) “Una teoría del poder y de los sistemas políticos”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 73 Julio-Septiembre*.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per; Ronesskjell, Paul G.; Rovik, Arne (2012) “Teoría de la organización para el sector público” En Enrique Cabrero (comp.) *Administración pública*. México: BBAP-DF.
- Dahl, Robert A.; Lindblom, Charles E (1972). *Política, economía y bienestar: la planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. España: Paidós.
- Easton, David (1969) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Guerrero, Omar (1995) *La formación profesional de los administradores públicos en México. Estado de México*, IAPEM-UAEM.
- INAFED (2010) *Administración municipal*. México, SEGOB.
- Martínez Martínez, Francisco (2009) *Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI: ¿Cambio de paradigma?* Toluca, Estado de México, IAPEM.
- (2015) *Profesionalización y organización en los gobiernos locales: el uso de la evaluación del desempeño para mejorar la organización en la delegación Cuauhtémoc 2009-2014*. Tesis de Doctorado del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Merino, Mauricio (2006) *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, CIDE.
- Morales y Gómez Juan Miguel (2009) *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. Toluca, Estado de México, UAEM-IAPEM.
- Tejera Gaona, Héctor (1998) “Cultura política, poder y racionalidad”. En *Revista Alteridades*, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre.
- Varela, Roberto (1996) “Cultura política” en Héctor Tejera Gaona (Coord.) (1996) *Antropología Política. Enfoques contemporáneos*. México, INAH/Plaza y Valdés.

Varela, Roberto (2002) "Naturaleza/cultura, poder/política, autoridad/legalidad/legitimidad". En Esteban Krotz (Coord.) *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México, UAM-I.

Weber, Max (1974) *Ensayos de Sociología de la Religión*. Vol. 1, Madrid, Taurus.

(1975) *Escritos Políticos*. "Parlamento y Gobierno". Madrid, Alianza.

Estratificación de los hogares del estado de Puebla, con base a la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios de la vivienda, del 2010 al 2015

Humberto Cantellano Rodríguez
Mariano Velasco Torres
Edmundo Perroni Rocha

Introducción

A partir de la multidimensionalidad de la pobreza y tomando de la dimensión social, aquellos indicadores que se relacionan con la calidad de la vivienda y los servicios públicos básicos en los hogares del estado de Puebla, la aportación fundamental de la investigación es la construcción estadística de un índice que permite observar la posición de los hogares del estado de Puebla en los años 2010, 2012 y 2014, en materia de rezago patrimonial respecto a sus viviendas, de tal manera que la generación del índice se le denomina, Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios en las Viviendas (IPCSV); mismo que clasifica a los hogares en rangos de rezago patrimonial, muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

Es importante destacar que, con la elaboración de dicho índice, se puede sentar las bases de estudios posteriores en distintos tiempos del mismo lugar, o en análisis comparativos de diferentes entidades de la República Mexicana, permitiendo ser un indicador evaluativo de resultados de las acciones de gestión pública, primordialmente en materia de desarrollo social.

La base de información que se utiliza son las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de los periodos estudiados y trabajada estadísticamente para lograr la confiabilidad requerida en la obtención del índice en el estado de Puebla.

El Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios en las Viviendas (IPCSV), se enfoca a ser una radiografía estadística de los hogares del estado de Puebla en lo que respecta a uno de los elementos más importantes para las personas, que es su patrimonio familiar reflejado en vivienda, todo ello durante 3 periodos; 2010 como base de análisis, 2012 como momento intermedio de evolución y, 2014 como periodo final.

Se incluye en la investigación, la importancia de las teorías del desarrollo y de la gestión pública, todo ello en el entendido de la participación tripartita de mejoramiento en la calidad de vida de las personas; en donde en primer lugar se encuentran los hogares y sus viviendas como objetivo principal de estudio; en segundo lugar la consideración de que el desarrollo social es una tarea conjunta que no solo pasa por el bienestar económico, sino también por otros elementos muy

particulares que contribuyen a que las personas encuentren mejores condiciones de vida, y por último, el tercer elemento es la gestión pública y sus resultados que ofrece, ante una problemática de alta exigencia y de consecuencias negativas, no tan solo para aquellos que se van rezagando, sino para toda una sociedad que cada vez tiene que destinar mayor cantidad de recursos a algo que pareciera interminable.

Finalmente, es importante destacar que el índice construido es un indicador al cual se le puede denominar un índice adaptado “in situ”, toda vez que abstrae las características únicamente de los hogares del estado de Puebla, dejando de lado el resto de los otros estados, situación que permite tener una mayor confiabilidad descriptiva respecto a sus resultados.

Propósito de la investigación

La pobreza en el estado de Puebla, no se ha separado de la tendencia nacional, la cual a partir de los años ochenta, comenzó a observar una mayor pérdida en el nivel de vida de los mexicanos, reflejada en indicadores de bienestar, sin embargo a lo largo de muchos años, en Puebla, así como en otras regiones, se presentó un crecimiento económico, pero con efectos sociales cada vez más severos, por la contradicción de un desarrollo industrial focalizado, junto con un aumento en la pobreza, que en ocasiones ha estado opacada a la luz de la actividad económica.

Ahora bien, ante un contexto nacional e internacional de integración, que, en el caso de México, se visualiza a mediados de los años 90's, se puede observar a través de los indicadores de bienestar, que no solo ha habido un deterioro en los niveles de vida de la población de estado de Puebla, sino también una falta de efectividad y eficiencia en las políticas públicas, particularmente en la política social.

La implementación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, están sujetas a reglamentaciones que pretenden lograr los mejores resultados posibles, sin embargo, la exigencia implica una evaluación de éstas, junto con la gestión pública, de tal forma que se conozca la eficacia a través del impacto económico y social en el que tienen injerencia, independientemente del modelo económico que se implemente. Sin embargo, es evidente que la evaluación de las políticas, junto con sus planes y programas, se deben llevar a cabo a través de indicadores de impacto, los cuales coadyuvaran a comprender la efectividad de la administración pública en el mejoramiento del nivel de vida de su población.

Uno de los grandes problemas que aquejan a México es la pobreza, fenómeno que ha desencadenado una serie de factores; mismos que requieren un análisis integral para comprender y tratar de dar soluciones a una realidad que, a lo largo de muchos años, se ha convertido, por una parte, en tema de estudio teórico y por otra, un elemento de manipulación social y justificación a programas que revisados en el largo plazo distan mucho de buenos resultados.

Estudiar una parte de la pobreza en el estado de Puebla a partir del año 2010 al 2015, es período suficiente para evaluar y vincular la eficacia de las políticas públicas y particularmente de la política social, de tal manera que no sea un estudio aislado y descriptivo alejado a la importancia de que existan resultados palpables, en una sociedad que “*per se*” requiere de transparencia en los recursos públicos, y con frutos congruentes, todo ello en un marco de la llamada nueva gestión pública. Es claro que evaluar una gestión pública, única exclusivamente en torno a un solo tema es incorrecto, por más que se trate de un factor trascendental como lo es la pobreza, pero es válido escudriñar aquellos espacios que no han logrado ser atacados en el combate a la pobreza en Puebla, el cual es una de las 10 entidades con mayor participación en el Producto Interno Bruto Nacional.

El análisis multidimensional de la pobreza permite esclarecer elementos que en ocasiones, pasan desapercibidos y solo se engloban en un contexto final de éxitos o fracasos, de esta forma, esta investigación pretende concatenar dos factores trascendentales: por una parte la obtención de un índice emanado de los resultados de pobreza patrimonial en el estado de Puebla, el cual podrá mostrar que factor es el que contribuye al mayor rezago para el bienestar social; y por la otra, se podrá observar si la gestión pública verdaderamente contempla acciones acordes a la necesidad de alcanzar los elementos de mayor obstáculo de abatimiento de pobreza patrimonial.

La investigación tiene una trascendencia social de primer orden, contribuye a identificar la orientación precisa que deben tener tanto el gobierno y administración estatal para resolver el bienestar de sus habitantes y cumplir con las finalidades de uso adecuado del gasto público. Ser referente estatal de una planeación efectiva para las administraciones, con posibilidad de réplica en otras entidades federativas.

Objetivo y metodología

Generar un índice patrimonial de la calidad y de servicios a la vivienda (IPCSV) específicamente para el estado de Puebla que además sirva de indicador de impacto que permita conocer características de los hogares y su evolución del año 2010 al 2015, y medir la efectividad de la gestión pública en materia de desarrollo y bienestar social.

La investigación es un estudio de caso, de la problemática social a la cual se enfrentan tanto el gobierno federal de México como los gobiernos locales para combatir la pobreza en todos sus niveles, particularmente en el Estado de Puebla, la cual es una de las principales entidades federativas de la República Mexicana, que aporta el 3.3 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, ocupando el 1.7 % de la superficie nacional y con una población, de acuerdo al último censo del 2010, que supera los 5 millones 780 mil habitantes. En este contexto, el estudio se centra del año 2010 al 2015, con dos dimensiones específicas; la primera de ellas es diseñar, generar y construir un índice de impacto de un ámbito de la gestión pública, particularmente que destaque las características patrimoniales de las viviendas en cuanto a calidad y servicios públicos, mismo que será acorde al período analizado y considerando el proceso dinámico social de los hogares del estado de Puebla, todo ello a fin de generar un índice representativo, de los resultados de las acciones en contra de la pobreza multidimensional; mientras que la segunda

dimensión corresponde, con base al índice obtenido, simplemente a una descripción de las características patrimoniales de vivienda de los hogares en el estado de Puebla, en un análisis de tiempo con una base establecida en el año 2010, un periodo intermedio en el 2012, y uno final en el 2014, los cuales permitirán ser una guía de medición de la gestión pública, en el mediano plazo, específicamente en el combate a la pobreza, revisada en un contexto amplio de multidimensionalidad.

El desarrollo en el estado de Puebla

El estado de Puebla, después de que su economía dejara de sustentarse en la industria textil, comenzó a transformarse en una entidad netamente automotriz, la cual se ha desarrollado bajo procesos productivos altamente tecnificados y vinculados al sector externo, característica que obliga de forma natural, a la competitividad no solo en sus empresas, sino de gran parte de los factores que rodean las actividades industriales, como son infraestructura, caminos, logística entre algunos otros. La transformación industrial en Puebla ha exigido y a su vez ha propiciado una detonación del desarrollo territorial, sin embargo, es preciso señalar que no basta dejar en manos del sector privado, una de las obligaciones rectoras del sector público, ya que hacerlo provoca polarizaciones sociales, con alto costo para las instituciones públicas.

El devenir del tiempo, ha permitido la consolidación estatal en materia de industrialización, la cual se ha centrado en una sola región, de ahí que en la entidad se localicen zonas altamente marginadas, que compiten deshonrosamente por los primeros lugares nacionales, pero también provocando problemas sociales, desde concentración urbana, hasta de infraestructura pública, evidenciando con ello cada vez más, la necesidad de una clara política pública de desarrollo económico regional, que obliga a una participación de todos los ámbitos de gobierno, y en algunos casos de la colaboración y voluntad política de otras entidades federativas.

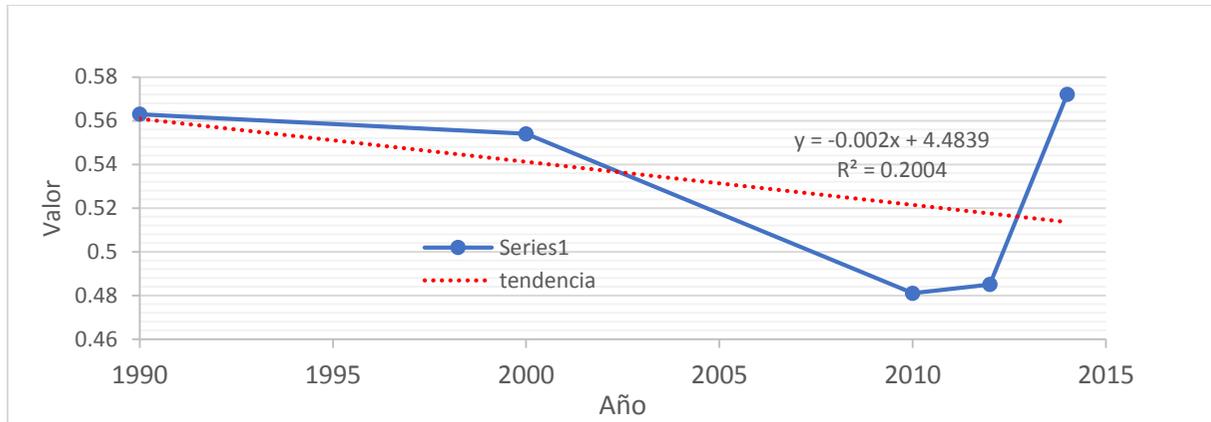
Con una tendencia de altibajos, es válido un análisis profundo, para conocer si el crecimiento económico del estado se encuentra paralelo al desarrollo económico territorial, ya que es ahí el señalamiento de que, en ocasiones, pareciera que los indicadores se vuelven cómplices de las políticas públicas o de la misma gestión pública y sus programas de aplicación.

No se debe dejar de reconocer, que las actividades industriales, indudablemente promueven un bienestar en la calidad de vida de la sociedad, pero en muchas ocasiones, relega a aquellos que por sus condiciones tanto propias como externas, no logran una inserción en la dinámica económica, de tal forma que es ahí donde las políticas públicas deben ser incluyentes, innovadoras y trazadas de manera transversal, con un principio de bienestar.

Los resultados de bienestar en Puebla han logrado mejorar a partir de estrategias de crecimiento y con economías a escala, principalmente en el sector industrial, sin embargo, el sector primario, carece de toda una integración regional acorde a sus necesidades, provocando que solo algunos municipios contemplen acciones de desarrollo regional y coparticipación ciudadana, en diferentes modalidades como son las alianzas público-privadas.

El coeficiente de Gini, que considera una escala de 0 a 1, y que muestra la desigualdad en la distribución del ingreso entre más cercano esté al valor 1, refleja que en Puebla en 1990 el valor era de 0.563, para posteriormente pasar a 0.554 en el 2000 y 0.481 en el 2010; sin embargo vuelve a repuntar en 2012 y 2014 a niveles de 0.485 y 0.572 respectivamente, lo que significa en principio un mejoramiento social, y posteriormente un repunte en la desigualdad, radicando ahí el señalamiento del papel que juegan algunos indicadores y que se complementan con la eficiencia en las políticas de desarrollo económico territorial.

Gráfico 1 Coeficiente de Gini del estado de Puebla con valor de tendencia



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

Es así como el desarrollo económico territorial del estado de Puebla requiere políticas integrales que incluyan la heterogeneidad de la región, no solo en la condición geográfica, sino socialmente, con la finalidad de que éstas sean transversales, obligando con ello que las instituciones públicas, operen con efectividad sus recursos públicos.

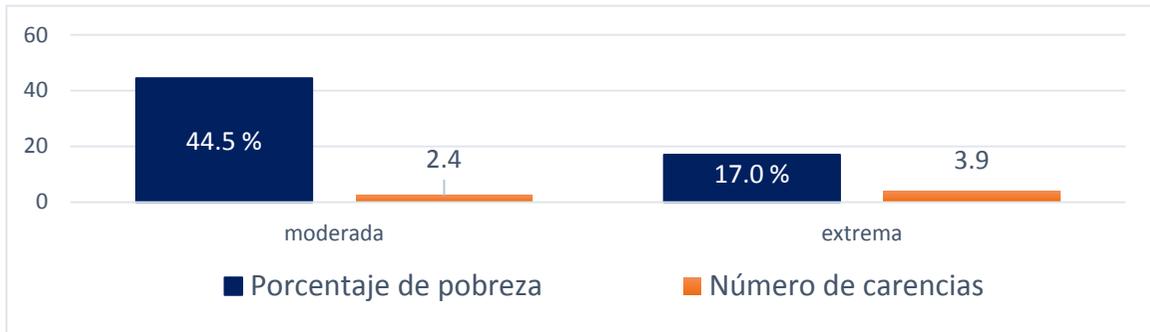
La ley de Wagner (1877), es válida aceptarla en el estado de Puebla, con una mayor cantidad de gasto público conforme a un mayor crecimiento económico, ya que se requiere instituciones sólidas y que funcionen acorde a su contexto, sin embargo, al observar minuciosamente los indicadores de bienestar y desarrollo, resalta una necesidad de contemplar todas las consecuencias que provocan un desarrollo territorial, para poder hablar de un verdadero desarrollo económico homogéneo.

La pobreza en Puebla durante el 2010 evidencia la relación entre bienestar ingreso y carencias de derechos sociales, enfatizando que entre menor sea el ingreso menor será el bienestar y por lo tanto mayores las carencias sociales

En el contexto nacional la entidad se ubica en el cuarto lugar de las 32 entidades, respecto a porcentaje de población en pobreza, y el número 5 en porcentaje de población en pobreza extrema, donde el 61.5 % de la población viviendo en el estado de Puebla, se encontraba en situación de pobreza con un promedio de 2.8 carencias, lo que representó 3 millones 546 mil

321 personas de un total de 5 millones 792 mil 643, además cerca del 17 % se encontraba en situación de pobreza extrema con un promedio de 3.9 carencias, o sea 968 mil 238 personas.

Gráfico 2. Porcentaje de población del estado de Puebla, según tipo de pobreza, junto con número de carencias (2010)

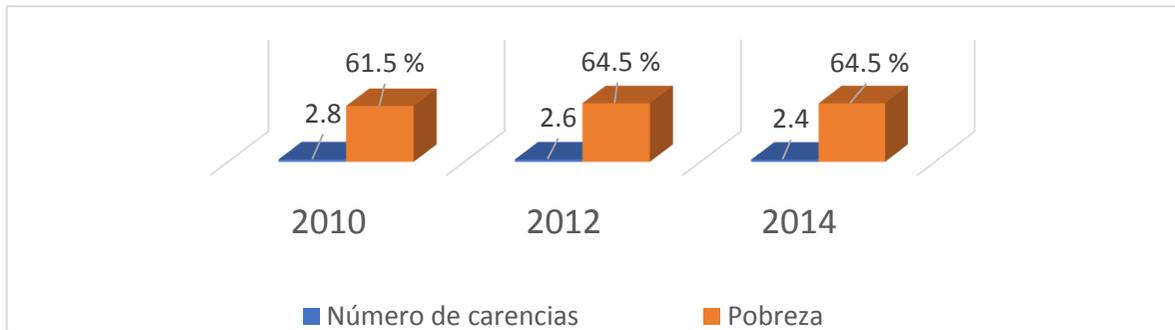


Fuente: Elaboración propia con cifras de Coneval.

En ese mismo año 2010 el porcentaje de población vulnerable en el estado de Puebla con carencia social fue de 22 %, porcentaje que representó a un millón 275 mil 890 personas, mismas que pese a tener un ingreso superior al necesario para cubrir sus necesidades tenían una o más carencias sociales; 5.5 % fue la población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 318 mil 91 personas que no tuvieron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso necesario para cubrir sus necesidades básicas; en tanto que el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 11.3 %, es decir 652 mil 341 personas.

Los datos de pobreza en el estado reflejan un comportamiento inverso a algunos indicadores de bienestar, situación que lleva a reflexionar la verdadera razón del porque los indicadores en ocasiones pareciera que se contradicen, fenómeno que se entiende con base a la metodología, sin embargo, en el estricto sentido social, es complejo la aceptación de argumentos teóricos, frente al deterioro en la calidad de vida. Del año 2010 al 2016, la problemática de pobreza medible con indicadores de multidimensionalidad, no mostraron avances positivos, por el contrario, el porcentaje de población viviendo en pobreza aumentó al pasar de 61.5 % en 2010 a 64.5 % en 2014, porcentajes que representaron 3 millones 616 mil personas y 3 millones 958 mil, respectivamente.

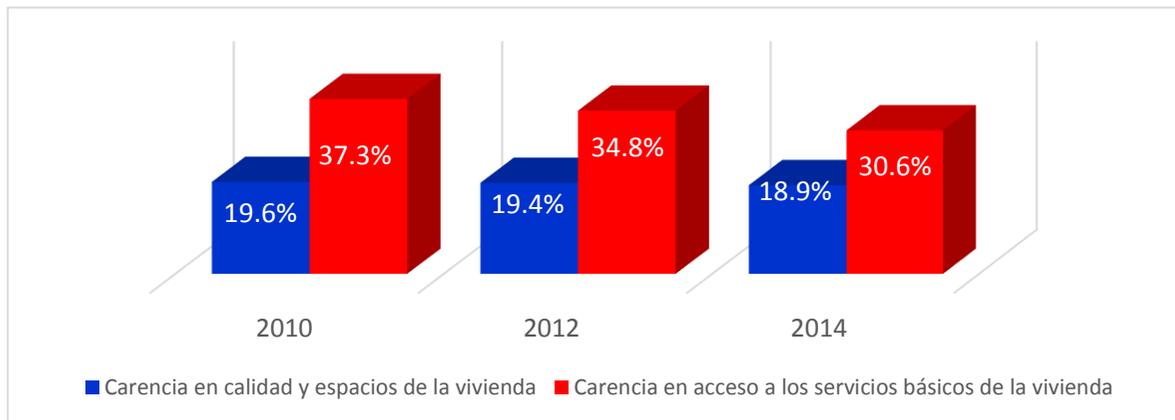
Gráfico 3. Porcentaje de pobreza en el estado de Puebla anual y número de carencias



Fuente: Elaboración propia con cifras de Coneval

La pobreza tiene diversos ángulos y en la dimensión social, particularmente en las dos carencias que reflejan e impactan al valor patrimonial de los hogares en el estado de Puebla, que son 1) la carencia en la calidad y espacios de la vivienda y 2) la carencia en el acceso a los servicios básicos de vivienda, muestran una tendencia a reducirse a partir del 2010, ya que en ese año en el caso de la primera carencia, el 19.6 % de los hogares sufrían en cuanto a la calidad y espacios de la vivienda, y para el 2014, dicho indicador disminuyó a 18.9 %, mientras tanto en lo que respecta a la segunda carencia referida en el acceso a los servicios básicos en la vivienda, se observó que los valores pasaron de 37.3 % en 2010 a 30.6 % en 2014.

Gráfico 4. Porcentaje de población en el estado de Puebla según tipo de carencia en cada año



Fuente: Elaboración propia con cifras de Coneval

Pero no obstante esta tendencia a la baja en ambas carencias, hay que destacar que el grado de profundidad e intensidad que tienen en la pobreza del estado de Puebla son elevados, observándose que en el caso de la carencia en la calidad y espacios de la vivienda el indicador se incrementa, en tanto que en la carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda tiene un ligero descenso, pero si se toman en cuenta los indicadores de ambas carencias, la incidencia

es relativamente alta, al considerar que casi una tercera parte del impacto en la pobreza es consecuencia de los factores que se encuentran relacionados con el patrimonio de vivienda, mismo que contiene tanto un aspecto propio en lo que respecta a calidad y espacios, como uno de carácter externo y dependiente de los servicios básicos para su bienestar de vida. Derivado de lo anterior, el nivel de impacto en la pobreza estatal por carencia es válido analizarlo junto con su variación en cada año, tal y como se muestra a continuación.

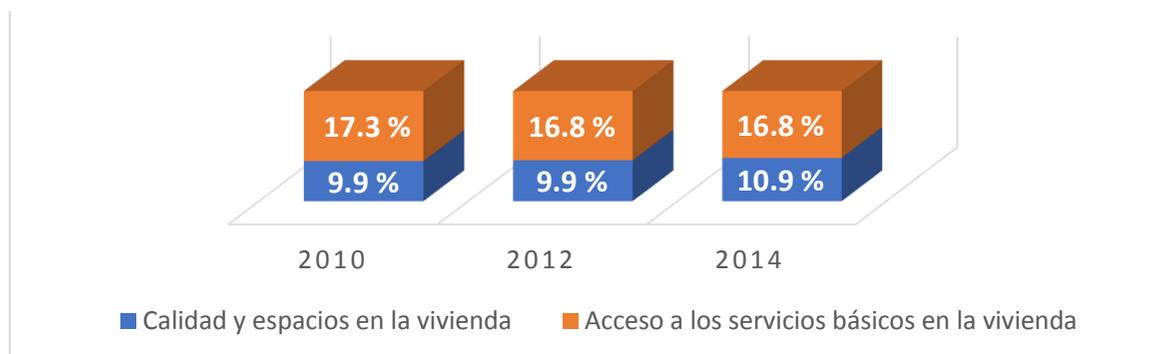
Tabla 1. Grado de profundidad e intensidad en la pobreza del estado de Puebla, según tipo de carencia en cada año

| Indicador de carencia social | 2010 | 2012 | 2014 |
|---|------------------------|------|------|
| | Valores en porcentajes | | |
| Rezago educativo | 11.4 | 11.5 | 12.0 |
| Acceso a los servicios de salud | 16.9 | 12.4 | 9.9 |
| Acceso a la seguridad social | 31.3 | 34.7 | 37.6 |
| Calidad y espacios en la vivienda | 9.9 | 9.9 | 10.9 |
| Acceso a los servicios básicos en la vivienda | 17.3 | 16.8 | 16.8 |
| Acceso a la alimentación | 13.1 | 14.7 | 12.9 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con cifras de Coneval

Los indicadores de carencia de social, relacionados a la categoría de vivienda en el estado de Puebla, mantienen una injerencia en la pobreza de 27.2 % para 2010, de 26.7 % en 2012 y 27.7 % en 2014, situación que representa casi una tercera parte del total de indicadores de carencia social, únicamente equiparables al acceso a la seguridad social, el cual no es dependiente directo de los individuos.

Gráfico 5. Indicadores de carencia social relacionados a la vivienda en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con cifras de Coneval

El índice patrimonial de la calidad y servicios a la vivienda

El diseño y la construcción de indicadores de los programas sociales son los principales instrumentos para monitorearlos y a su evaluarlos, todo ello a través de la matriz de indicadores para resultados (MIR), establecidos en la metodología del marco lógico, misma que se puede comprender como el proceso de armonización entre la conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos implementados por el gobierno, incorporando los objetivos de un programa, junto con las causas que detonan la problemática y que se pretende resolver con las herramientas que se consideran necesarias para lograr la puesta en práctica o ejecución de los programas públicos.

Las acciones participativas en la planeación se encuentran inmersas en la matriz del marco lógico, toda vez que requiere intervención conjunta de grupos interdisciplinarios, en todos los ámbitos, desde la sociedad misma, hasta la administración pública; interactuando con base a calendarios presupuestales para lograr las mismas categorías de los indicadores, que son: de eficiencia, eficacia, economía y calidad en la administración pública.

Construcción del índice patrimonial de la calidad y servicios de la vivienda en el estado de Puebla

La construcción de un índice acorde a la realidad que persiste en una región, en este caso el estado de Puebla y calculado en diversos años, se vuelve una herramienta importante para las tomas de decisiones en materia de gestión pública

El índice patrimonial de la calidad y servicios de la vivienda se construye reconociendo la multidimensionalidad de la pobreza y distintos indicadores establecidos por el Coneval, sin embargo, pudiese no alejarse con las técnicas estadísticas utilizadas a planteamientos como el siguiente:

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estableció en su medición de la pobreza multidimensional que el ingreso y las carencias en materia de derechos sociales representan espacios independientes. No obstante, dicho supuesto no fue sometido a una verificación estadística, y su fundamentación es más bien teórica. ...dado el carácter categórico de las variables involucradas, apuntan a la

existencia de asociación entre ambos espacios. Los resultados obtenidos también sugieren omitir la carencia del acceso a los servicios de salud, y adicionalmente se encuentran relaciones entre las variables del espacio de los derechos, lo que conduce a problemas de redundancia entre las dimensiones (Saéñz Vela, Hada Melissa; et al 2018, pág. 23)

La división de los indicadores en descriptivos, agregados, descriptivos-agregados, y de desempeño, permite considerar aquellos que son más apropiados para la creación del índice, el cual en este caso se toman indicadores agregados, con lo cual sería el comienzo de una nueva formulación de políticas.

Considerando que el centro de la investigación es el estado de Puebla, particularmente en el análisis de la dimensión social, se seleccionan los 2 indicadores relacionados al patrimonio de vivienda, que son: 1) la calidad y espacios de la vivienda y 2) los servicios básicos de la vivienda, sirviendo como base para la construcción de un índice a través de componentes.

Lo anterior obliga a una minuciosa atención de todas las variables que realmente son representativas en la calidad de la vivienda y de los servicios públicos básicos que recibe

Especificaciones de datos de las encuestas utilizadas para la depuración del Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios a la Vivienda

Para alcanzar el Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios a la Vivienda (IPCSV) en el estado de Puebla, se seleccionaron los datos de las Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), correspondientes a la tabla de hogares y a la entidad federativa de Puebla resultando lo siguiente:

Tabla 2 Especificaciones de uso de datos en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) para la obtención del IPCSV en el estado de Puebla

| Año de ENIGH | Datos recolectados | VARIABLES de tabla de hogares y vivienda | VARIABLES relacionadas a calidad y servicios a la vivienda | VARIABLES correlacionadas para obtener IPCSV |
|--------------|--------------------|--|--|--|
| 2010 | 624 | 168 | 37 | 11 |
| 2012 | 271 | 58 | 35 | 11 |
| 2014 | 624 | 64 | 36 | 10 |

Fuente: Elaboración propia

Técnica de análisis multivariado

La determinación del Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios a la Vivienda (IPCSV), se llevó a cabo mediante el análisis multivariado, con la técnica de Análisis de Componentes Principales (ACP), misma que permite la extracción de variables en factores o componentes.

En el procedimiento matemático se seleccionaron variables relacionadas a la calidad y servicios básicos a la vivienda, se excluyeron variables dicotómicas y posteriormente se realizaron las pruebas de hipótesis, para conocer los niveles de significancia, de ahí se evitaron los valores atípicos o datos “outliers”, normalizando variables y estandarizando los datos correspondientes.

La técnica de análisis de componentes, se utilizó para explicar la mayor proporción de variabilidad total observada del conjunto de variables en un menor número de componentes posibles, todo ello mediante la transformación del conjunto de las variables originales correlacionadas entre sí, en otro conjunto de variables no correlacionadas, todo ello denominado factores o componentes principales, estableciendo que éstas últimas (las no correlacionadas) se relacionan con las primeras por medio de una transformación lineal (Schuschny, Andrés; Soto, Humberto, 2009), determinándose así el correspondiente índice patrimonial en la calidad y los servicios básicos a la vivienda.

En el índice creado, la ponderación del componente es a partir de la varianza explicada por cada factor (mayor al 80 %) y el número de factores a considerar es a partir de un autovalor o “eigenvalor” igual o superior a la unidad.

El análisis parte de los supuestos de normalidad multivariada para hacer pruebas de contraste estadístico y de la linealidad entre las variables, de tal manera que se hace uso del software estadístico SPSS® en su versión 24.0, para la generación de los componentes o factores que explican la mayor variabilidad acumulada, reduciendo así la dimensión total de variables en un conjunto de componentes para cuantificar el índice.

Es importante reiterar que el IPCSV, fue determinado a partir de variables que representan a los componentes de calidad y servicios básicos y los componentes obtenidos se validaron mediante la determinante de la matriz de correlaciones, la significancia de la prueba de esfericidad de Bartlett y la medida de adecuación muestral (Kayser Meyer-Olkin) (Hair, Joseph F. et al., 2007 pags. 92-93) en la extracción factorial, la cual se realizó mediante componentes principales y el criterio de selección es a “priori”, con el apoyo de raíz latente (auto valor o eigenvalor mayor a 1) y la varianza acumulada correspondiente.

A partir de lo anterior, la interpretación de factores se realiza con la rotación ortogonal de la matriz de componentes, aplicando el método de varianzas máximas o también conocido como VARIMAX.

Es importante señalar que todas las variables fueron estandarizadas, los datos outliers y valores perdidos de las variables analizadas se remplazaron por la media de la variable, por lo tanto, el Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios a la Vivienda de cada año, resultó de la siguiente expresión matricial

$$I_{(o*c)} = [X_{(o*v)}][A_{(v*f)}][\lambda_{(f*c)}]$$

Donde

I = índice por cada año de estudio

o = número de observaciones

c = número de columnas del índice obtenido

X = Matriz de datos

o = número de observaciones

v = número de variables

A = Matriz de componentes

v = número de variables

f = número de componentes utilizados

λ = Vector que contiene la varianza explicada por cada factor mayor a 1 (eigenvalor)

f = número de componentes utilizados

c = número de columnas del índice obtenido

Para clasificar a los hogares a partir del índice obtenido, se dividen a los hogares en quintiles con las categorías de calidad y servicios básicos a la vivienda del IPCSV, en:

- Rezago patrimonial muy alto: (RMA)
- Rezago patrimonial alto: (RA)
- Rezago patrimonial medio: (RM)
- Rezago patrimonial bajo: (RB)
- Rezago patrimonial muy bajo: (RMB)

Conclusiones

El entender la realidad socioeconómica en México, cada vez se vuelve más compleja y más aún cuando existe un constante cambio y una sociedad que evoluciona en un entorno de integración, sin embargo, esto se vuelve un enorme reto que obliga a encontrar soluciones a aquellas problemáticas de rezago, comenzando por un diagnóstico claro, preciso y acorde al lugar que se pretende detonar.

Uno de los grandes avances teóricos aplicados al pragmatismo en materia de pobreza, es el entender a ésta como un problema que no solo pasa por el ámbito económico, es decir, la multidimensionalidad se vuelve un aporte que permite reconocer la necesidad de analizar todos aquellos elementos que se requieren para un desarrollo y bienestar social, ya que si bien es cierto el carácter económico es la piedra angular para mejores condiciones de vida, en ocasiones, los factores exógenos a las familias, atrapan a las personas en ámbitos de poco porvenir.

Sin lugar a duda, la política de desarrollo social, es pieza clave para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, y más aún en sociedades carentes de recursos, tanto públicos como privados, pero sin embargo eso no justifica el no cuestionar los resultados de la

gestión pública y en particular a las políticas públicas, específicamente a la desarrollo social, mismas que en un reconocimiento pleno a la evolución de la administración pública, ya son evaluadas a través de metodologías claras y con fundamentos técnicos e indicadores que disminuyen el sesgo político de aprovechamiento de la pobreza como minas de poder.

La investigación que se realizó, es una aportación en la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios en las viviendas del estado de Puebla, en los años 2010, 2012 y 2014, abocado a obtener una fotografía de las características de los hogares de la entidad en cada momento, sin que ello signifique conocer la evolución de los mismos casos de estudio, ya que al obtener los resultados de encuestas nacionales, con metodologías similares, pero con muestras distintas en cada año, obviamente resulta claro la imposibilidad de dar un seguimiento particular a cada vivienda; mas sin embargo eso no excluye la importancia del significado del índice en cada período, ya que por el contrario, es una oportunidad para observar el grado de evolución en el ámbito de la calidad y los servicios de las viviendas de toda la entidad y con ello medir el impacto y la efectividad de la gestión pública en el mediano plazo.

Es importante señalar que los resultados de los IPCSV están divididos en percentiles con la siguiente consideración:

- Percentil 1: Rezago patrimonial muy alto
- Percentil 2: Rezago patrimonial alto
- Percentil 3: Rezago patrimonial medio
- Percentil 4: Rezago patrimonial bajo
- Percentil 5: Rezago patrimonial muy bajo

Lo anterior dado que los valores estadísticos más altos y de mayor rezago son aquellos que son cercanos a uno

Principales hallazgos en el Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios en las Viviendas en el estado de Puebla en 2010

El percentil número 1 es el de mayor rezago patrimonial, se observa que los materiales de construcción de las viviendas, tanto en techos, pisos y paredes, tienen características distintas al percentil más alto (en este caso es el número 5), donde el rezago patrimonial es muy bajo, además en el caso de los materiales utilizados para construir paredes, se diversifica más en el primer percentil, sin embargo el porcentaje de viviendas que usan tabiques, ladrillos, block, piedra o concreto es homogéneo desde el segundo percentil donde el 16.3 % de las viviendas lo utilizan hasta el quinto percentil, con el 18.7 %.

Tabla 3 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de paredes (2010)

| Paredes | Total |
|---------|-------|
|---------|-------|

| | | Lámina de cartón | Lámina metálica o de asbesto | Carrizo bambú o palma | Madera | Adobe | Tabique, ladrillo, block, piedra o concreto | |
|------------------------------|---|------------------|------------------------------|-----------------------|--------|-------|---|--------|
| Percentile Group of Nindice_ | 1 | 0.3% | 0.6% | 1.4% | 3.0% | 1.7% | 12.9% | 19.8% |
| | 2 | | | | 2.2% | 1.7% | 16.3% | 20.1% |
| | 3 | | | | 1.4% | 2.2% | 16.5% | 20.1% |
| | 4 | | | | 0.8% | 0.6% | 18.5% | 19.8% |
| | 5 | | | | 0.6% | 0.8% | 18.7% | 20.1% |
| Total | | 0.3% | 0.6% | 1.4% | 8.0% | 6.9% | 82.9% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Asimismo, el 66.4 % de las viviendas de todos los grupos incluidos en los percentiles, están construidas sus techos en losa de concreto o viguetas con bovedillas, mientras que las láminas metálicas es el segundo material más utilizado con el 16.0 %, seguido de la lámina de asbesto con el 7.4 %.

De igual forma en el caso de los pisos, parece que la política de “piso firme”, muestra buenos resultados, toda vez que el 64.5 % de las viviendas tienen pisos de cemento, aunque el 7.7 % de los hogares continúan con tierra.

Tabla 4 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de techos (2010)

| | | Techos | | | | | | Total | |
|------------------------------|---|------------------|-----------------|-------------------|--------------------|----------------------|------|-------|---|
| | | Lámina de cartón | Lámina metálica | Lámina de asbesto | Madera o tejamanil | Terrado con viguería | Teja | | Losa de concreto o viguetas con bovedilla |
| Percentile Group of Nindice_ | 1 | 2.5% | 8.3% | 2.8% | | | 0.6% | 5.8% | 19.8% |
| | 2 | 1.9% | 3.9% | 2.5% | | | 0.3% | 11.6% | 20.1% |
| | 3 | 1.4% | 2.8% | 0.8% | | 0.3% | 1.1% | 13.8% | 20.1% |
| | 4 | 0.6% | 0.6% | 1.1% | | | 0.6% | 17.1% | 19.8% |
| | 5 | | 0.6% | 0.3% | 0.3% | | 0.8% | 18.2% | 20.1% |
| Total | | 6.3% | 16.0% | 7.4% | 0.3% | 0.3% | 3.3% | 66.4% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Tabla 5 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de pisos (2010)

| | Pisos | | | Total |
|-----------------------------------|-------------|-----------------|---------------------------------------|---------------|
| | Tierra | Cemento o firme | Madera, mosaico u otro recubrimiento. | |
| Percentile Group of 1 Nindice_ | 5.2% | 14.6% | | 19.8% |
| 2 | 0.6% | 18.2% | 1.4% | 20.1% |
| 3 | 0.6% | 16.3% | 3.3% | 20.1% |
| 4 | 0.8% | 9.1% | 9.9% | 19.8% |
| 5 | 0.6% | 6.3% | 13.2% | 20.1% |
| Total | 7.7% | 64.5% | 27.8% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Uno de los hallazgos que se observan en el IPCSV (2010), es la confirmación de que, a niveles de mayor rezago patrimonial, menor número de cuartos en las viviendas, situación que obviamente se comprende, como reflejo de las carencias en los hogares, mientras que otro porcentaje interesante fue observar que de todos los percentiles el 36.9 % de las viviendas tienen 4 cuartos, y 29.2 % 3 cuartos, siendo los valores más altos en su totalidad.

Tabla 5 Porcentaje de viviendas en cada percentil según número de cuartos (2010)

| | Cuartos | | | | | Total |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| Percentile Group of 1 Nindice_ | 9.1% | 7.2% | 3.3% | 0.3% | | 19.8% |
| 2 | 3.6% | 10.7% | 5.8% | | | 20.1% |
| 3 | 1.4% | 6.1% | 9.6% | 3.0% | | 20.1% |
| 4 | 0.6% | 4.1% | 9.9% | 3.6% | 1.7% | 19.8% |
| 5 | | 1.1% | 8.3% | 7.7% | 3.0% | 20.1% |
| Total | 14.6% | 29.2% | 36.9% | 14.6% | 4.7% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

En lo que respecta a disponibilidad de agua, las viviendas en 2010 reportaron que el 88 % tenían agua entubada dentro de la vivienda o bien dentro del terreno, lo que implicó un dato importante de bienestar social, aunque sin dejar de reconocer que aún el 8.5 % de las viviendas, mantenían su abastecimiento de agua, por medio de un pozo, un río u arroyo, en tanto que en lo referente a drenaje el 15.4 % de los hogares no contaban con ese servicio, otro 8.3 % es a través de fosa séptica y 4.1 % utiliza un drenaje con desagüe a una barranca o grieta.

Tabla 6 Porcentaje de viviendas en cada percentil según disponibilidad de agua (2010)

| | Disponibilidad de agua | | | | | Total |
|---------------------|-------------------------------------|---|---|--------------|---|--------|
| | Agua entubada dentro de la vivienda | Agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno | Agua entubada que acarrean de otra vivienda | Agua de pipa | Agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra | |
| Percentile 1 | 3.0% | 11.3% | 0.8% | 0.8% | 3.9% | 19.8% |
| Group of Nindice_ 2 | 5.5% | 11.8% | | 0.6% | 2.2% | 20.1% |
| 3 | 11.0% | 7.2% | | 0.3% | 1.7% | 20.1% |
| 4 | 14.9% | 4.1% | | 0.3% | 0.6% | 19.8% |
| 5 | 16.5% | 3.3% | | | 0.3% | 20.1% |
| Total | 51.0% | 37.7% | 0.8% | 1.9% | 8.5% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Tabla 7 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de drenaje (2010)

| Drenaje | Total |
|---------|-------|
|---------|-------|

| | | La red pública | Una fosa séptica | Una tubería que va a dar a una barranca o grieta | Una tubería que va a dar a un río, lago o mar | No tiene drenaje | |
|------------------------------|---|----------------|------------------|--|---|------------------|--------|
| Percentile Group of Nindice_ | 1 | 9.6% | 1.7% | 2.2% | 0.6% | 5.8% | 19.8% |
| | 2 | 14.0% | 1.9% | 0.6% | | 3.6% | 20.1% |
| | 3 | 14.9% | 1.4% | 0.3% | | 3.6% | 20.1% |
| | 4 | 15.2% | 2.2% | 0.6% | 0.8% | 1.1% | 19.8% |
| | 5 | 16.5% | 1.1% | 0.6% | 0.6% | 1.4% | 20.1% |
| Total | | 70.2% | 8.3% | 4.1% | 1.9% | 15.4% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

El combustible más común en las viviendas es el gas de tanque con el 63.4 %, sin embargo, el 30.9 % continúa utilizando la leña como energético y solo el 4.1 % usa gas natural o de tubería, destacando que el carbón sigue estando presente en las viviendas con el 1.7 %, pero con un hallazgo importante, que ese producto no es utilizado en el percentil más bajo de vivienda, sino que se demanda en los percentiles de rezago patrimonial alto y medio.

Tabla 6 Porcentaje de viviendas en cada percentil según eliminación de basura (2010)

| | | Eliminación de basura | | | | | | | |
|------------------------------|---|---|--------------------------------|--------------------------------------|-----------|--------------|---------------------------------------|-------------------------------|-------|
| | | La recoge un camión o carrito de basura | La tiran en el basureo público | La tiran en un contenedor o depósito | La queman | La entierran | La tiran en un terreno baldío o calle | La tiran en barranca o grieta | Total |
| Percentile Group of Nindice_ | 1 | 13.5% | 0.6% | | 5.8% | | | | 19.8% |
| | 2 | 12.9% | 0.6% | 0.6% | 5.2% | 0.3% | | 0.6% | 20.1% |
| | 3 | 12.7% | 0.6% | 0.3% | 5.5% | 0.6% | 0.6% | | 20.1% |
| | 4 | 13.8% | 0.3% | 0.6% | 4.1% | 0.8% | 0.3% | | 19.8% |

| | | | | | | | | |
|-------|---|-------|------|------|-------|------|------|--------|
| | 5 | 9.4% | 0.3% | 5.5% | 3.9% | 0.3% | 0.8% | 20.1% |
| Total | | 62.3% | 2.2% | 6.9% | 24.5% | 1.9% | 1.7% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Uno de los elementos de seguridad social, es la certeza jurídica en las viviendas, lo cual es digno de llamar la atención que más de 34 de cada 100 viviendas carecen de escrituras, contrariamente a los casi 60 de los mismos 100 que si reportaron contar con ese documento jurídico a nombre del dueño.

Tabla 9 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de escrituras (2010)

| | | Escrituras | | | | Total |
|------------------------------|---|--------------------|--------------------------|---------------------|---------|--------|
| | | A nombre del dueño | A nombre de otra persona | No tiene escrituras | No sabe | |
| Percentile Group of Nindice_ | 1 | 10.5% | 0.6% | 8.5% | 0.3% | 19.8% |
| | 2 | 11.3% | 0.6% | 8.0% | 0.3% | 20.1% |
| | 3 | 12.9% | 1.4% | 5.2% | 0.6% | 20.1% |
| | 4 | 12.4% | 0.6% | 6.9% | | 19.8% |
| | 5 | 12.1% | 1.1% | 5.5% | 1.4% | 20.1% |
| Total | | 59.2% | 4.1% | 34.2% | 2.5% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Principales hallazgos en el Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios en las Viviendas en el estado de Puebla en 2012

Los resultados estadísticos del IPCSV (2012) se muestran en el entendido de un conocimiento técnico, después de 2 años de haber realizado la primera clasificación a través del IPCSV, de tal manera, que como fue señalado anteriormente, no es un resultado seriado de los mismos datos, ya que cada ENIGH, realiza su muestra con el mismo procedimiento metodológico, pero con distintas observaciones.

De esta manera, en cada tabla se anexa las representaciones de los valores en la clasificación de las variables.

Tabla 10 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de paredes (2012)

| | | mat_pared | | | |
|--|---|-----------|-------|-------|--------|
| | | 6 | 7 | 8 | Total |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | | | 20.6% | 20.6% |
| | 2 | | 0.6% | 18.8% | 19.4% |
| | 3 | 0.6% | 1.9% | 17.5% | 20.0% |
| | 4 | 1.3% | 5.6% | 13.1% | 20.0% |
| | 5 | 13.8% | 3.1% | 3.1% | 20.0% |
| Total | | 15.6% | 11.3% | 73.1% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de pared:

6 madera, 7 Adobe, 8 tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto

Tabla 11 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de techos (2012)

| | | mat_techos | | | | | | |
|--|---|------------|-------|------|------|------|-------|--------|
| | | 2 | 3 | 4 | 6 | 8 | 9 | Total |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | | | | | | 20.6% | 20.6% |
| | 2 | | 0.6% | | 0.6% | 1.3% | 16.9% | 19.4% |
| | 3 | | 0.6% | 0.6% | | 1.9% | 16.9% | 20.0% |
| | 4 | 0.6% | 3.8% | 3.1% | 1.3% | 5.6% | 5.6% | 20.0% |
| | 5 | 5.0% | 11.3% | 1.9% | 1.3% | | 0.6% | 20.0% |
| Total | | 5.6% | 16.3% | 5.6% | 3.1% | 8.8% | 60.6% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de techos:

2 lámina de cartón, 3 lámina metálica, 4 lámina de asbesto, 5 Palma o paja, 6 madera o tejamani, 7 terrado con viguería, 8 teja. 9 losa de concreto o viguetas con bovedilla

Tabla 12 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de materiales de pisos (2012)

| | | mat_pisos | | | |
|--|---|-----------|-------|-------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | Total |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | | 8.1% | 12.5% | 20.6% |
| | 2 | | 11.9% | 7.5% | 19.4% |
| | 3 | 0.6% | 18.8% | 0.6% | 20.0% |
| | 4 | 1.3% | 18.1% | 0.6% | 20.0% |
| | 5 | 1.3% | 18.1% | 0.6% | 20.0% |
| Total | | 3.1% | 75.0% | 21.9% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de pisos:

1 tierra. 2 cemento o firma. 3 madera mosaico u otro recubrimiento

Tabla 13 Porcentaje de viviendas en cada percentil según número de cuartos (2012)

| | | Numero de cuartos | | | | | | | | | | |
|---|--|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 11 | 12 | Total |
| 1 | | | 1.3% | 2.5% | 4.4% | 3.8% | 4.4% | 1.3% | 1.3% | 1.3% | 0.6% | 20.6% |

Estratificación de los hogares del estado de Puebla, con base a la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios de la vivienda, del 2010 al 2015

| | | | | | | | | | | | | |
|--|---|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| Percentile Group of Indice_patrimonial_20 12 | 2 | | 2.5% | 6.9% | 6.3% | 2.5 % | 1.3% | | | | | 19.4% |
| | 3 | 1.3% | 1.9% | 6.3% | 8.8% | 1.3% | 0.6 % | | | | | 20.0% |
| | 4 | 1.9% | 5.6% | 10.0 % | 2.5% | | | | | | | 20.0% |
| | 5 | 4.4 % | 8.1% | 3.8% | 3.8% | | | | | | | 20.0% |
| Total | | 7.5 % | 19.4 % | 29.4 % | 25.6 % | 7.5 % | 6.3 % | 1.3 % | 1.3 % | 1.3 % | 0.6 % | 100.0 % |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Tabla 7 Porcentaje de viviendas en cada percentil según disponibilidad de agua (2012)

| | | disp_agua | | | | | Total |
|--|---|-----------|-------|------|------|-------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 5 | 6 | |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | 11.3% | 3.1% | | 1.9% | 4.4% | 20.6% |
| | 2 | 9.4% | 5.6% | | 0.6% | 3.8% | 19.4% |
| | 3 | 8.8% | 8.1% | | | 3.1% | 20.0% |
| | 4 | 6.3% | 11.3% | | | 2.5% | 20.0% |
| | 5 | 3.1% | 14.4% | 0.6% | 0.6% | 1.3% | 20.0% |
| Total | | 38.8% | 42.5% | 0.6% | 3.1% | 15.0% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de disponibilidad de agua:

1 agua entubada dentro de la vivienda. 2 agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. 3 agua entubada de llave pública (o hidrante). 4 agua entubada que acarrean de otra vivienda. 5 agua de pipa. 6 agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra

Tabla 15 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de drenaje (2012)

| | | drenaje | | | | | Total |
|--|---|---------|------|------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | 15.6% | 1.3% | | 1.3% | 2.5% | 20.6% |
| | 2 | 16.9% | 1.3% | | | 1.3% | 19.4% |
| | 3 | 16.3% | 1.9% | | | 1.9% | 20.0% |
| | 4 | 13.8% | 1.9% | 2.5% | 0.6% | 1.3% | 20.0% |
| | 5 | 12.5% | 0.6% | 4.4% | | 2.5% | 20.0% |
| Total | | 75.0% | 6.9% | 6.9% | 1.9% | 9.4% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de drenaje:

1 la red pública. 2 una fosa séptica. 3 una tubería que va a dar a una barranca o grieta. 4 una tubería que va a dar a un río, lago o mar. 5 no tiene drenaje

Tabla 16 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de combustible (2012)

| | | combustible | | | | | Total |
|--|---|-------------|------|-------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 6 | |
| Percentile Group of Indice_patrimonial_2012 | 1 | 1.9% | 0.6% | 15.0% | 3.1% | | 20.6% |
| | 2 | 3.1% | 0.6% | 15.0% | 0.6% | | 19.4% |
| | 3 | 5.0% | 0.6% | 13.8% | | 0.6% | 20.0% |
| | 4 | 11.9% | 0.6% | 6.9% | | 0.6% | 20.0% |
| | 5 | 16.9% | | 3.1% | | | 20.0% |
| Total | | 38.8% | 2.5% | 53.8% | 3.8% | 1.3% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de tipo de combustible:

1 leña. 2 carbón. 3 gas de tanque. 4 gas natural o de tubería. 5 electricidad. 6 otro combustible

Principales hallazgos en el Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios en las Viviendas en el estado de Puebla en 2014

En el IPCSV (2014), se obtiene con la misma metodología, utilizando la ENIGH (2014) en la que el número de casos y toma de muestra difiere de los años 2010 y 2012.

Tabla 17 Porcentaje de viviendas en cada percentil según materiales de paredes (2014)

| | | mat_pared | | | | | |
|---|---|-----------|------|------|------|-------|--------|
| | | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | Total |
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | | | 1.2% | 1.0% | 17.8% | 20.0% |
| | 2 | | | 0.7% | 0.5% | 19.0% | 20.2% |
| | 3 | | | 0.7% | | 19.0% | 19.8% |
| | 4 | | | 0.2% | | 21.5% | 21.7% |
| | 5 | 0.2% | 0.2% | 3.0% | 0.5% | 14.3% | 18.3% |
| Total | | 0.2% | 0.2% | 5.9% | 2.0% | 91.6% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de pared:

4 carrizo bambú o palma. 5 embarro o bajareque. 6 madera. 7 Adobe. 8 Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto

Tabla 18 Porcentaje de viviendas en cada percentil según materiales en los techos (2014)

| | | mat_techos | | | | | | |
|---|---|------------|------|------|------|------|-------|-------|
| | | 2 | 3 | 4 | 7 | 9 | 10 | Total |
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | 0.2% | 4.2% | 2.0% | 0.5% | 1.2% | 11.9% | 20.0% |
| | 2 | 0.2% | 3.5% | 1.0% | | 0.2% | 15.3% | 20.2% |
| | 3 | 0.2% | 1.2% | 0.5% | | | 17.8% | 19.8% |
| | 4 | | 0.5% | 1.2% | | 0.2% | 19.8% | 21.7% |

| | | | | | | | | |
|-------|---|------|-------|------|------|------|-------|--------|
| | 5 | 2.7% | 1.5% | 1.7% | | 0.2% | 12.1% | 18.3% |
| Total | | 3.5% | 10.9% | 6.4% | 0.5% | 2.0% | 76.8% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de techos:

2 lámina de cartón. 3 lámina metálica. 4 lámina de asbesto. 5 lámina de fibrocemento ondulada (techo fijo). 6 Palma o paja. 7 madera o tejamanil. 8 terrado con viguería. 9 teja. 10 losa de concreto o viguetas con bovedilla

Tabla 19 Porcentaje de viviendas en cada percentil según materiales de pisos (2014)

| | | mat_pisos | | | Total |
|--|---|-----------|-------|-------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | |
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | 2.0% | 14.8% | 3.2% | 20.0% |
| | 2 | 1.5% | 14.6% | 4.2% | 20.2% |
| | 3 | 0.7% | 9.9% | 9.1% | 19.8% |
| | 4 | | 12.1% | 9.6% | 21.7% |
| | 5 | 1.2% | 8.6% | 8.4% | 18.3% |
| Total | | 5.4% | 60.0% | 34.6% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de materiales de pisos:

1 tierra. 2 cemento o firma. 3 madera mosaico u otro recubrimiento

Tabla 20 Porcentaje de viviendas en cada percentil según número de cuartos (2014)

| | | | | | | | | | | | Total |
|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|-------|
| num_cuarto | | | | | | | | | | | l |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | |
| | | | | | | | | | | | |

Estratificación de los hogares del estado de Puebla, con base a la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios de la vivienda, del 2010 al 2015

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|--------|
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | 0.7% | 4.0% | 6.2% | 5.7% | 1.7% | 0.7% | 0.7% | 0.2% | | | | 20.0% |
| | 2 | | 2.5% | 4.9% | 5.7% | 4.2% | 1.2% | 1.2% | | | 0.5% | | 20.2% |
| | 3 | 0.2% | 2.7% | 3.2% | 4.2% | 1.5% | 4.2% | 1.2% | 1.2% | 1.0% | | 0.2% | 19.8% |
| | 4 | | 0.2% | 2.2% | 9.1% | 4.7% | 4.4% | 0.5% | | 0.2% | 0.2% | | 21.7% |
| | 5 | 0.5% | 3.0% | 4.2% | 5.4% | 3.2% | 1.2% | 0.5% | | 0.2% | | | 18.3% |
| Total | | 1.5% | 12.3% | 20.7% | 30.1% | 15.3% | 11.9% | 4.2% | 1.5% | 1.5% | 0.7% | 0.2% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Tabla 21 Porcentaje de viviendas en cada percentil según disponibilidad de agua (2014)

| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | | disp_agua | | | | Total |
|--|---|-----------|-------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 6 | 7 | |
| | 1 | 2.7% | 10.9% | 2.0% | 4.4% | 20.0% |
| | 2 | 7.4% | 10.6% | 1.0% | 1.2% | 20.2% |
| | 3 | 14.3% | 5.4% | | | 19.8% |
| | 4 | 19.5% | 2.2% | | | 21.7% |
| | 5 | 15.1% | 3.0% | | 0.2% | 18.3% |
| Total | | 59.0% | 32.1% | 3.0% | 5.9% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de disponibilidad de agua:

1 agua entubada dentro de la vivienda. 2 agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. 3 agua entubada de llave pública (o hidrante). 4 captadores de agua de lluvia. 5 agua entubada que acarrear de otra vivienda. 6 agua de pipa. 7 agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra

Tabla 22 Porcentaje de viviendas en cada percentil según tipo de drenaje (2014)

| | | drenaje | | | | | Total |
|---|---|---------|-------|------|------|-------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | 1.7% | 7.2% | 0.5% | 0.2% | 10.4% | 20.0% |
| | 2 | 10.1% | 9.1% | 0.5% | | 0.5% | 20.2% |
| | 3 | 16.8% | 2.7% | | 0.2% | | 19.8% |
| | 4 | 21.5% | | 0.2% | | | 21.7% |
| | 5 | 16.5% | 1.7% | | | | 18.3% |
| Total | | 66.7% | 20.7% | 1.2% | 0.5% | 10.9% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de drenaje:

1 la red pública. 2 una fosa séptica. 3 una tubería que va a dar a una barranca o grieta. 4 una tubería que va a dar a un río, lago o mar. 5 no tiene drenaje

Tabla 23 Porcentaje de viviendas en cada percentil según eliminación de basura (2014)

| | | eli_basura | | | | | | | Total |
|---|---|------------|------|------|-------|------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Percentile Group of indice_patrimonial_vivienda_2014 | 1 | 4.9% | | 0.5% | 12.8% | 0.7% | 0.7% | 0.2% | 20.0% |
| | 2 | 12.3% | 0.2% | 0.5% | 7.2% | | | | 20.2% |
| | 3 | 17.5% | | 1.5% | 0.7% | | | | 19.8% |
| | 4 | 19.5% | | 1.7% | 0.5% | | | | 21.7% |
| | 5 | 16.5% | | 0.2% | 1.2% | 0.2% | | | 18.3% |
| Total | | 70.9% | 0.2% | 4.4% | 22.5% | 1.0% | 0.7% | 0.2% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con resultados de SPSS®

Donde valores de eliminación de basura:

1 la recoge un camión o carrito de basura. 2 la tiran en el basurero público. 3 la tiran en un contenedor o depósito. 4 la queman. 5 la entierran. 6 la tiran en terreno baldío o calle. 7 la tiran en barranca o grieta

De esta forma se observa a través del Índice Patrimonial de la Calidad y los Servicios a la Vivienda (IPCSV), que la política de desarrollo social, ha tenido resultados sesgados en algunos rubros, ya que de manera general, pudiese decirse que en el caso del componente de calidad de las viviendas ha mejorado al comparar de 2010 al 2014, toda vez que los materiales de construcción en techos, pisos y paredes, han sido aquellos que ofrecen una mayor seguridad para los inmuebles, pero es importante destacar que en el percentil más alto, es decir en aquel segmento de viviendas donde se reporta bajo nivel de rezago patrimonial, los porcentajes de aquellas variables que representan la calidad de los inmuebles han disminuido, lo que significa un descuido de dicho segmento de la población, a costa de una búsqueda de mejoramiento en los de mayor rezago.

De la misma manera, un hallazgo destacado en el IPCSV es que en materia de servicios públicos, los resultados no son positivos, ya que particularmente en el caso de la disponibilidad de agua, el porcentaje de viviendas que obtienen agua por medio de pipas, este porcentaje aumentó de 2010 a 2014 al pasar de 1.9 % al 3.0 % respectivamente, mientras que en el caso del drenaje, se muestra valores de mayor preocupación, ya que descendió en el mismo período el porcentaje de viviendas que se encuentran conectadas a la red pública de drenaje de 70.2 % en 2010 a 66.7 % en 2014, pero además aumentó aquellas que arrojan sus desechos a través de fosa séptica de 8.3 5 a 20.7 % en los mismos años de referencia.

Con lo anterior se puede señalar que en las variables que integran el componente de servicios básicos en la vivienda, no presentan resultados altamente satisfactorios, lo que lleva a analizar la política de desarrollo social en materia de servicios, recordando que hablar de políticas exitosas, no es cuando el resultado global de los indicadores de medición presentan mejores datos al final respecto a la base, ya que eso sería mostrar actor discriminatorios sobre aquellos sectores que no se vieron beneficiados, y a los cuales no se les puede recargar el peso del mejoramiento de los sectores más desprotegidos.

Finalmente, es claro que los índices patrimoniales de la calidad y los servicios básicos en la vivienda son un referente claro de como dirigir acciones integrales y homogéneas, de ahí que la hipótesis planteada a principio de la investigación se confirma como cierta, y además con la seguridad de que la política social debe ser analizada y evaluada en cada uno de sus programas, considerando indicadores precisos, que no contengan sesgos estadísticos de resultados finales positivos, y además estos indicadores deben adaptarse a cada una de las regiones (llámese municipio, estado o región), en la que se aplicarán las estrategias de desarrollo social.

Fuentes Consultadas

- Aguilar Villanueva, Luis. (2010). *Gobernanza y Gestión Pública 3a edición*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Albuquerque, Francisco. (Agosto de 2001). *Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local*. *Comercio Exterior*, 51(8), 675-682.
- Arenilla Sáez, Manuel; Bastos Boubeta, Miguel Anxo;. (2014). *Administración 2032*. Madrid, España: INAP.
- Arriaza-Balmón, Manuel;. (2006). *Guía práctica de análisis de datos*. Madrid: Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción.
- Attanasio, Orazio; Székely, Miguel. (1999). *La pobreza en América Latina: un análisis basado en los activos*. *El Trimestre Económico*, 66(263 (3)), 19-27.
- Barneche, Pablo; Bugallo, Agustina; Ferrea, Hilario; Ilarregui, Marcia; Monterde, Carolina; Pérez, Virginia; Santa María, Tamara;. (Agosto de 2010). *Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina*. *Entrelíneas de la Política Económica*(26), 31-41.
- Bobadilla Díaz, Percy; Del Águila Rodríguez, Luis. (1998). *Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo*. Lima, Perú: Pact-USAID.
- Boltvinik, Julio. (Octubre de 1999). *Métodos y medición de la pobreza. Conceptos y tipología y métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica*. *Socialis Revista Latinoamericana de Políticas Sociales*(1), 35-74.
- Boltvinik, Julio. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Boltvinik, Julio. (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. *Papeles de población*, 11(44), 9-42.
- Bonvecchi, Alejandro; Johannsen, Julia. (2015). *¿Quines deciden la política social?* New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourguignon, Francois; Chakravarty, Satya;. (2003). *The Measurement of Multidimensional Poverty*. *The Journal of Economic Inequality*, 1(1), 25-49.
- Bustelo, P. (1991). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Editorial Complutense.

- Cabrero, Enrique. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camargo Sierra, Angélica Patricia; Hurtado Tarazona, Adriana;. (2011). *Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 4(8), 224-246.
- Candia Baeza, David. (2011). *Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal*. Santiago, Chile: Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México D.F.: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla*. México D.F.: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*. México. D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (17 de Febrero de 2018). Coneval. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/default.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).
- Ferreira, Héctor. (2005). *Construir las regiones: por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*. (I. E. 2005, Ed.) Distrito Federal, México : Integración Editorial, 2005.
- Ferris, Ritchey. (2008). *Estadística para las Ciencias Sociales*. México D.F.: Mac Graw Hill.
- Filc, Gabriel; Scartascini, Carlos. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y desarrollo*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Franco Parrillat, Gerardo; Canela Gamboa, Fabiola. (2016). *Evolución de las políticas de desarrollo social en México: Éxitos y Fracasos*. OPERA-Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública(18), 159-181.
- González López, Sergio. (2010). *Políticas e instituciones del desarrollo económico territorial en México, 1983-2006*. Territorios: Revista de estudios regionales y urbanos, 0(20-21), 11-30.

- Guillén , Tonatiuh; Rojo Calzada, Pablo. (2005). *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE y Fundación Ford.
- Hair, Joseph; Tatham, Ronald L.; Anderson, Rolph E.; Black, William;. (2007). *Multivariate Data Analysis (5a edición ed.)*. Madrid: Prentice Hall Iberia.
- Haughton, Jonathan; Khandker, Shahidur. (2009). *Handbook on Poverty + Inequality*. Washington D.C.: The World Bank.
- Hounie, Adela; Pittaluga, Lucía; Porcile, Gabriel; Scatolin, Fabio. (1999). *La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento*. *Revista de la CEPAL* 68, 1(68), 7-33.
- Jacome Pérez, Fauste D. (2015). *Índice de pobreza multidimensional: propuesta metodológica con enfoque de derechos, 2009-2014*. *Analitika: Journal of Statistical Analysis / Revista de Análisis Estadístico*, 1(10), 7-30.
- Jiménez-Castillo, Manuel. (2017). *Una arqueología hegeliana de las teorías de desarrollo*. *Cinta de Moebio*, 1(59), 186-197.
- Ley de Planeación (5 de Enero de 1983)*.
- Loria, Eduardo. (Octubre-Diciembre de 2009). *Sobre el elemento crecimiento económico de México. Una explicación estructural*. *Investigación Económica*, LXVIII(270), 37-68.
- Marcel, Mario. (2009). *Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- McKee, Douglas; Todd, Petra;. (2011). *Los efectos a más largo plazo de los programas de enriquecimiento de capital humano, sobre la pobreza y la desigualdad: Oportunidades en México*. *Estudios de Economía*, 38(1), 67-100.
- Meyer-Stamer, J. (2000). *Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistemática*. *El mercado de valores*, LX(9), 18-30.
- Mundial, Banco. (24 de Febrero de 2018). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview>
- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (12 de Enero de 2011). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Obtenido de http://www.foessa.org/publicaciones_Info.aspx?id=379
- Narro Robles, José; Moctezuma Navarro, David; De la Fuente Stevens, Diego. (2013). *Descalabros y desafíos de la política social en México*. *Problemas del Desarrollo*. *Revista Latinoamericana de Economía*, 44(174), 9-34.
- OCDE. (2010). *Consolidación de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad en México. Estudio de caso Puebla*. París: OCDE.

- OCDE. (2013). *OCDE Estudio Territorial. Puebla-Tlaxcala, México 2013*. París : OCDE/.
Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44981247.pdf>.
- Ordoñez Tovar, J. A. (2014 II semestre). *Teorías del desarrollo y el papel del Estado. Política y Gobierno*, XXI(2), 407-439.
- Ortiz Galindo, Jonathan; Ríos Bolívar, Humberto;. (2013). *La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. Análisis Económico*, XXVIII(69), 189-218.
- Pérez Morfi, Deborah; Nuñez Paula, Israel; Font Graupera, Elena. (2016). *Globalización y desarrollo local, una propuesta metodológica de gestión de información y el conocimiento. Economía y Desarrollo*, 157(2), 107-119.
- Pérez, César. (2009). *Técnicas de análisis de datos con SPSS 15*. Madrid, España: Pearson Prentice Hall.
- Prebisch, Raúl. (1986). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Prieto, María. (2003). *El programa DEL de la OIT. Informe para el taller "Estrategias para el Desarrollo Económico Local"*. Turín Italia: OIT.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *El Desarrollo Humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Puebla*. México D.F: Programa de las Naciones Unidas. Producción Creativa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2007). *Instrumentos Metodológicos: Sistema de Información para el Desarrollo Local -SIDEL- Cuadernos PNUD Serie Desarrollo Humano No. 11*. Lima, Perú : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.
- Rodríguez-Benavides, D., & López-Herrera, F. (II semestre 2014 de 2014). *Desarrollo económico y gasto público de las entidades federativas en México. Análisis de cointegración en panel y la ley de Wagner. Gestión y Política Pública*, XXIII(2), 300-330.
- Saéñz Vela, Hada Melissa; Gutiérrez Flores, Luis; Minor Campa, Enrique Eliseo. (Enero-Junio de 2018). *Asociación estadística entre el ingreso y los derechos sociales en México. Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(53), 22-46.
- Schuschny, Andrés; Soto, Humberto. (2009). *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Colección Documentos de proyectos*, 1(1), 1-102.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (16 de Diciembre de 2017). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Obtenido de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (18 de Diciembre de 2017). *Sistema de Evaluación del Desempeño "SED"*. Obtenido de

https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf

- Sen, Amartya. (1976). *Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*. *The Econometric Society*, 44(2), 219-231.
- Sen, Amartya. (1980). *Equality of What?* En S. Mc Murrin, *The Tanner Lectures on Human Values* (págs. 196-220). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sobrino, Jaime. (2006). *Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis*. *Economía, Sociedad y Territorio. Dossier Especial*, 1(esp), 123-183.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean Paul. (2010). *Mis-measuring our lives. Why GDP doesn't add up?* Nueva York: The New Press.
- Vargas-Alzate, Luis Fernando; Avella Merchán, Ana María;. (2015). *Políticas públicas en América Latina: protección social y lucha contra la pobreza*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1(111), 207-2011.
- Vazquez Barquero, A. (2000a). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vazquez Barquero, A. (2000b). *La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias (LC/R.1978)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .

Desempleo y Crecimiento Económico en la Zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala

Lorenzo Salgado García
Abel González Sanvicente
Yanet Miranda Sánchez
Fernando García Colina

Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) afirman que el malestar social derivado de la falta de progreso económico en México está creciendo, esta afirmación poco usual para los propios organismos que se dedican al combate frontal del problema, era expresada por el propio organismo que ha conducido los programas de reformas estructurales en la región durante y al menos las pasadas tres décadas. Afirman también, que debía “haber cierto monto de gasto social en los presupuestos de los países para aliviar las preocupaciones de la gente”, se debe entender que, si tales preocupaciones acerca del “malestar social creciente” eran preocupantes en la región, también lo era para el resto de las regiones y por lo tanto afectaría tal malestar a la en la zona metropolitana.

En la actualidad se dieron algunas de las cifras que acompañaron esta información y señalan que en los pasados 30 años el desempleo en la región se duplicó, las cifras evidencian tal situación de un grupo de países entre los cuales esta México, como dice Openhimer en su libro *Cuentos chinos*, estos países necesitan modificaciones para salir del atraso y combatir de mejor forma la pobreza en la región. La llamada década pérdida, para los países en referencia delinea con una caída del PIB por persona de 1.4 a 0.1 por ciento y el consiguiente aumento de pobreza de 34.7 a 41 por ciento del inicio al término de la década (Vega,2010). La región se insertó paulatinamente en el tren de las reformas desde mediados de los años 80's. Para el FMI los países, tienen que mantener un control fiscal debido a los altos niveles de deuda pública y la “fragilidad” de los mercados financieros. Ello limita la posibilidad de gasto y por tanto la capacidad de los gobiernos de mejorar la situación social en el corto plazo. Sin embargo, mantener el esfuerzo por reducir los niveles de deuda (que es lo que tiene limitado los presupuestos, como en el caso de México con todas las deudas públicas como la bancaria) puede tener un beneficio para las condiciones sociales en el largo plazo.

Si partimos del análisis de la realidad económica, también se necesita lo antes mencionar el caso de las variables macroeconómicas “crecimiento económico” y “desempleo” delimitado en la zona metropolitana de Puebla – Tlaxcala correspondiendo al periodo 2000 – 2016, para realizar dicho análisis tenemos que entender y destacar que los datos duros son una parte importante para cualquier fenómeno, pero para ir a la raíz del problema debemos contextualizar, en primer lugar la zona geográfica de la cual se va a desarrollar el tema, en este caso, hablamos de una de las metrópolis del país, conformada por 38 municipios cuyo desarrollo económico dinamiza la actividad del país y se ve reflejado en el proceso histórico de esta zona desde su fundación en la década de los 80's.

Tomando en cuenta que el crecimiento económico y el desempleo no son hechos aislados del contexto político del país, es importante mencionar que el rejuego político en el que se encontraba el país, consecuencia de políticas neoliberales que fueron encontrando salidas en cada Estado de la República Mexicana. Las consecuencias de las decisiones tomadas por la clase política representada por los gobiernos de Melquiades Morales Flores (PRI) (1999 – 2005), Mario Marín Torres (PRI) (2005 – 2011) y Rafael Moreno Valle (PAN) (2011 – 2017) en lo que corresponde a Puebla; y a los gobiernos de Alfonso Sánchez Anaya (PRD) (1999 – 2005), Héctor Ortiz Ortiz (PAN) (2005– 2011) y Mariano Gonzales Zarur (PRI) (2011 – 2017) en lo que corresponde a Tlaxcala, son plenamente visibles en el estancamiento económico que se observa para la zona metropolitana y por ende, en el país, que responden a un modelo económico fruto de la podredumbre de un sistema que mantiene en riqueza a unos cuantos, mientras el número de pobres va en aumento.

La zona metropolitana Puebla – Tlaxcala: aspectos generales de la metrópolis

La zona metropolitana se define como la agrupación territorial de todos los municipios o áreas geoestadísticas municipales donde se encuentran las localidades urbanas que conforman un área metropolitana. Es decir, un conjunto de municipios aglutinados hacia en centro de mayor desarrollo urbano.

Los criterios empleados para la delimitación de las zonas metropolitanas en México corresponden básicamente a las relaciones económicas y sociales entre los municipios de la conurbación, como los relacionados con la actividad económica, los viajes intermunicipales o la distancia entre los municipios conurbados y la ciudad central. En el caso de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, la ciudad central es Puebla de Zaragoza, capital del estado de Puebla que hospeda más de la mitad de los habitantes de la metrópoli. Esta se encuentra ubicada a 130 kilómetros de la ciudad de México, y se constituye como la cuarta zona metropolitana más grande del país y que se caracteriza por haber crecido de manera considerable durante los últimos años. (véase el siguiente gráfico).

Mapa 1. Ubicación de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.



Gráfico 1 Zona Metropolitana en los Estados de Puebla y Tlaxcala
Fuente: Elaboración propia con base en planos de INEGI

ASPECTOS GENERALES

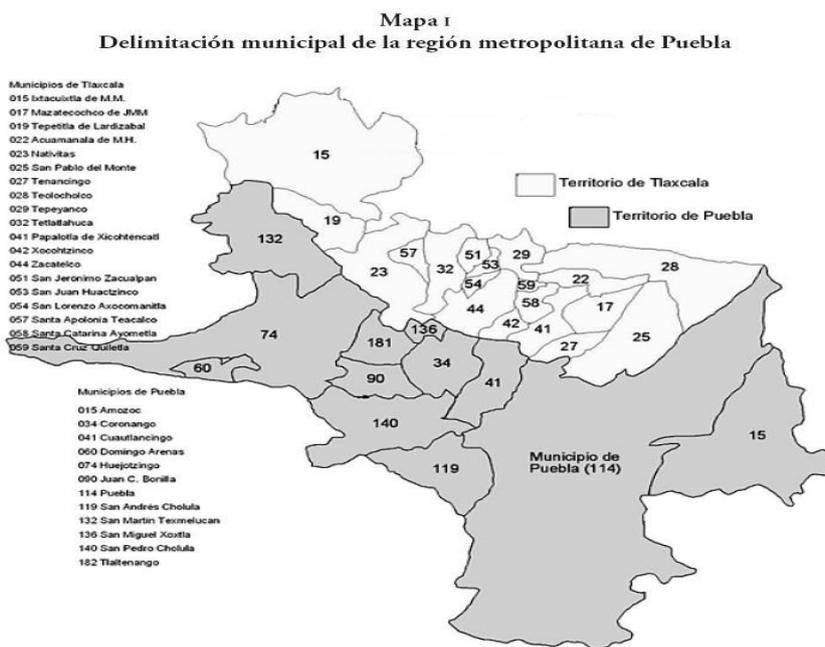
Fuente: INEGI

La zona metropolitana de Puebla aglutina un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas ubicados en el Valle de Puebla-Tlaxcala. La definición oficial de esta metrópolis mexicana es adoptada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México.

A pesar de que geográficamente la zona metropolitana conforma una misma unidad territorial, Puebla y Tlaxcala presentan grandes diferencias sociales, económicas, demográficas y productivas que se generaron históricamente desde la Colonia hasta la actualidad y, el municipio de la ciudad de Puebla asume un rol dominante frente a los demás e incluso de los propios del Estado de Tlaxcala.

La ciudad de Puebla es el núcleo central de la zona metropolitana. Allí se concentra la mayor producción económica, administrativa, de servicios y poblacional de la metrópoli. Sin embargo, el territorio cuenta con otros municipios, tanto conurbados con la capital estatal como alejados de ésta que presentan dinámicas económicas, urbanas y sociales importantes que no deben ser ignorados en la planificación a gran escala. (véase el siguiente mapa).

Mapa 2. Delimitación municipal de la región metropolitana de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2004).

La productividad del territorio: aspectos generales

La polarización económica del territorio se vincula fuertemente a procesos históricos que consolidaron corredores industriales, que paulatinamente se han transformado al sector terciario. Paradójicamente no todos los municipios próximos a los sectores productivos se benefician de este impulso económico, presentando bajos niveles del PIB y los más bajos indicadores de empleos.

La zona metropolitana ha sufrido una transformación de su actividad económica desde los años 60 hasta la actualidad. De ese primer momento se destaca la industrialización masiva del territorio, fortalecida con la implementación de corredores industriales y empresas importantes tanto en la ciudad de Puebla y sus alrededores como en Tlaxcala, producto de la política nacional de “descentralización concentrada de la Ciudad de México”. En ese periodo el crecimiento del sector secundario se produjo en detrimento de la superficie agrícola y se representó de forma más dramática en el Estado de Tlaxcala, caracterizado por ser una zona agrícola antes del periodo industrializador. Desde la década de los 80 la economía poblana inició su tercerización, situación que se presentó solo hasta los noventa en Tlaxcala. Sin embargo, la mayor productividad se concentra la ciudad de Puebla debido a la oferta de servicios más especializados y subordina al resto de los municipios de la zona.

Ante estos cambios de vocación territorial se plantean dos inquietudes en torno a la especialización productiva de la zona metropolitana: La primera relacionada con la pérdida de superficies agrícolas y la creciente inseguridad alimentaria, reforzada por la urbanización. La segunda vinculada a la pérdida de capacidad de generación de productos con valor agregado dentro de la industria.

El crecimiento económico en la ZMCP-T, en los últimos 10 años

Se dice que en un territorio determinado existe crecimiento económico dados sus niveles de producción. El aumento de la producción en términos macroeconómicos viene definido por el incremento de la renta nacional en términos reales, y para entenderlo aún mejor, y hacer visible las fluctuaciones económicas de la variable en cuestión, tenemos entonces el Aumento del Producto Interior Bruto (PIB) y de la renta per cápita de un territorio o, lo que es lo mismo, un aumento en la producción de bienes y servicios de dicho país o territorio. Así el crecimiento económico va más allá del manejo de cifras, comparaciones y tasas positivas o impositivas, pues los datos sólo serían números si no se les da la interpretación objetiva de la realidad que se está estudiando.

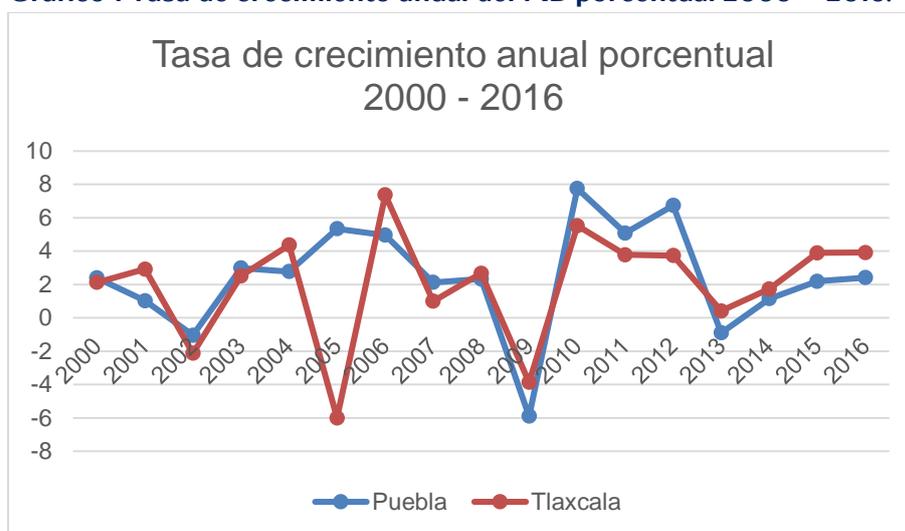
Para analizar el crecimiento económico específicamente de la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala, hacemos una revisión del PIB total de cada uno de los municipios de la zona metropolitana, el cual muestra que Puebla genera la mayor cantidad de ingresos de la metrópoli. Sin embargo, no todos los municipios conurbados presentan altos ingresos del PIB, como sí se registran en municipios no conurbados como San Martín Texmelucan, así como también en los municipios limítrofes con la zona metropolitana, que es el caso particular de Tlaxcala y Atlixco. Por lo tanto, las mayores tasas de crecimiento económico de la zona metropolitana se explican de manera muy general en los siguientes puntos:

- San Andrés y San Pedro Cholula: Captación de impuestos del sector más costoso de la zona conurbada: Angelópolis, así como localización de importantes universidades
- San Martín Texmelucan y Amozoc: corredores industriales.
- Tlaxcala: Capital estatal que concentra la infraestructura, los servicios y las actividades principales del Estado.
- Atlixco: Comercio y servicios.

De igual forma es significativa la presencia del PIB de municipios más bajos localizados en los municipios de Tlaxcala, donde sus economías están fuertemente vinculadas al sector agrícola. También llama la atención que dos de los municipios conurbados a Puebla, Cuautlaningo y Ocoyucan se encuentran dentro de los rangos más bajos de PIB y no se benefician del impulso de la gran ciudad como otros municipios a pesar del desarrollo urbano creciente.

La tasa de crecimiento anual porcentual para el periodo 2000 – 2016 de Puebla y Tlaxcala nos indica las fluctuaciones de cada estado respectivamente, y, a su vez, nos muestra un panorama general del crecimiento económico de la zona metropolitana de Puebla, (véase el gráfico siguiente)

Gráfico 1 Tasa de crecimiento anual del PIB porcentual 2000 – 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, BIE

Como se puede observar en el gráfico 2, Puebla lleva una tasa de crecimiento mayor con respecto a Tlaxcala, sin embargo, mantiene una sincronía en las fluctuaciones económicas, debido a la zona metropolitana que los incluye a ambos. Sólo se presenta un ciclo asincrónico en Tlaxcala con respecto a Puebla en el año 2005, esto por el contexto social en las que esta zona metropolitana estaba inmersa; como la disputa de territorio entre los partidos políticos “representantes” y sus políticas divergentes de un partido con otro.

El desempleo en la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala para el periodo 2000 – 2016

El desempleo, es la situación de una economía en la que parte de sus recursos productivos se hallan sin utilizar y hace referencia a la desocupación de la mano de obra o factor trabajo. Por lo tanto, el desempleo, es el resultado de una serie de políticas económicas y sociales que han beneficiado solamente a las minorías y que responden a los intereses del sistema económico en el que vivimos. Este fenómeno muchas veces es disfrazado o manejado según el interés que la clase política persiga, pues, incluso con datos duros, éstos mismos son

Desempleo y Crecimiento Económico en la Zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala

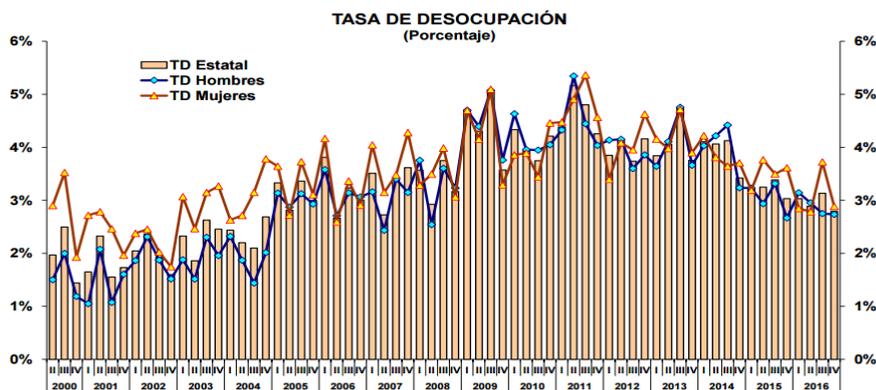
manejados por y para particulares. Existen diversos factores tanto económicos, políticos y sociales que son causa e influyen en que cierta parte de la población se encuentre en desempleo, entre ellas: la desigualdad de género, los salarios reales, las políticas neoliberales y las reformas recientemente aprobadas, entre otras.

De manera particular, el desempleo en la zona metropolitana de Puebla – Tlaxcala, es un fenómeno particular que ha sido ocultado y pronunciado según ha convenido a los gobiernos del PRI y el PAN de ambos estados, pues, desde el año 2000, las tasas de desocupación han fluctuado en nivel ascendente, Tanto Puebla como Tlaxcala en términos generales mantienen una sincronía en cuanto al desempleo en términos macroeconómicos. (véase siguiente gráfico)

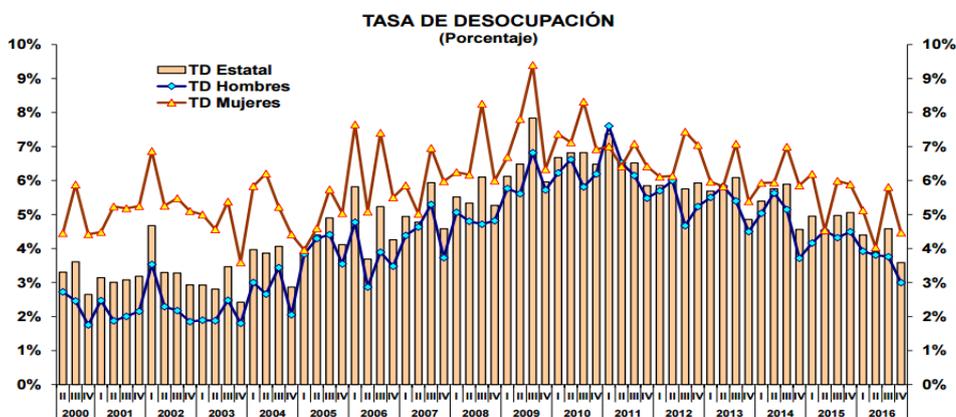
Contextualizando las cifras duras, el desempleo se mantiene en constantes fluctuaciones tanto positivas como positivas a la baja, lo que nos muestra entonces, que, en la zona metropolitana en cuestión, el desempleo es una realidad cotidiana que impacta directamente en los movimientos económicos tanto de cada estado como del país en general, sin mencionar el crecimiento de la pobreza como consecuencia de lo que, a manera de disfraz, se denomina “tasa de desocupación”.

Grafica 2. Tasa de desocupación Puebla-Tlaxcala.

Puebla:



Tlaxcala:

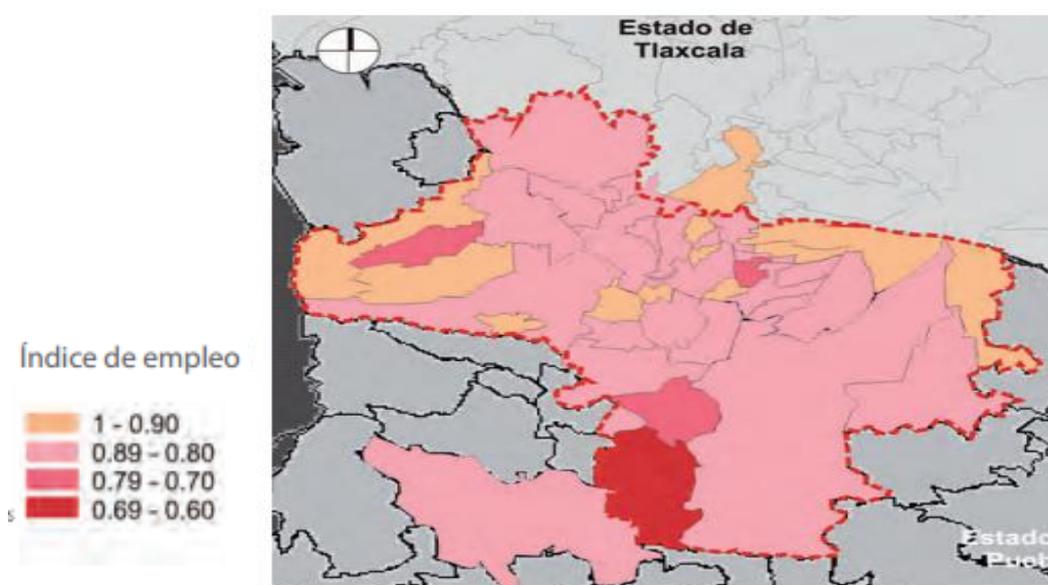


Fuente: STPS Puebla

La mapificación del índice de empleo para la zona metropolitana y algunos municipios de los alrededores permite ver que 24 de los 38 (entre 0,89 y 0,80) municipios se encuentran en situaciones similares. (véase siguiente mapa).

Sin embargo, no hay que dejarse sorprender por las cifras respecto a aquellos localizados entre el rango de 1 y 0.9. Según expertos económicos que se expresan a nivel nacional, el problema de México no es el desempleo sino la calidad del empleo existente caracterizado por malos ingresos, subocupación de las personas, pobreza, escasa aplicación de las leyes laborales. Llama la atención los rangos que ocupan municipios como San Andrés Cholula, que concentra la zona más pudiente de Angelópolis. Nuevamente el municipio de Ocoyucan presenta los indicadores más bajos.

Mapa 3. Índice de empleo (incorporando desigualdad entre hombres y mujeres) de la zona metropolitana



Fuente: INEGI.

La relación entre el desempleo y el crecimiento económico

Existe una correlación bilateral entre crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y crecimiento del empleo; es decir, una determinada variación porcentual de la tasa de empleo por cada variación porcentual de la tasa de crecimiento y viceversa. El crecimiento del empleo es una función del crecimiento de la producción, del coste laboral real y de la productividad total de los factores (PTF). A su vez, el crecimiento de esta última variable, junto con el de los inputs empleo y capital (físico y humano), determinan el crecimiento del PIB.

Si bien es cierto que el crecimiento económico y el empleo están relacionados, también el desempleo es una variable observable y relacionada al crecimiento económico. En la historia económica, En 1962 el economista estadounidense Arthur Okun demuestra empíricamente la existencia de una correlación inversa entre la tasa de crecimiento de la producción y la

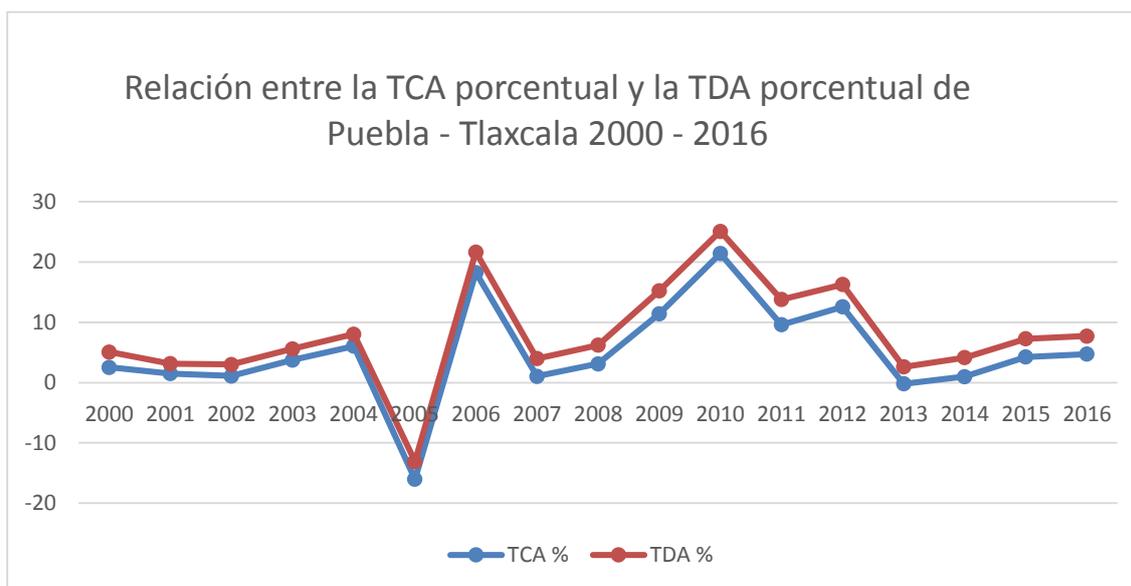
tasa de desempleo, es decir se demuestra que cuando aumenta la producción, disminuye la tasa de desempleo; y cuando la economía no crece y entra en recesión económica, aumenta el desempleo.

Utilizando la herramienta matemática y las variables macroeconómicas, tendremos como resultado porcentajes y cantidades determinadas que, de manera gráfica podemos analizar y pasar de la apariencia a la esencia. Pues entender que las variables “crecimiento económico” y “desempleo” no son solo variables macroeconómicas que encajan en alguna teoría económica, sino que son cuestiones reales que nos muestran un panorama del mundo.

El desempleo es resultado de un modelo económico que responde a los intereses de un sistema determinado que, conforme ha avanzado en la historia, va creando complejidades prominentes cuyo impacto social es material. Del mismo modo, el crecimiento económico no sólo es para cifrar un país o zona determinada, sino que nos indica que, en ciertas condiciones sociales, políticas y económicas, la sociedad es impactada en la cotidianidad y los resultados medibles son muestra de la realidad concreta que responde a una problemática global.

Análisis general del crecimiento económico y el desempleo de la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala.

Gráfico 3. Relación de la tasa de las dos entidades Puebla. Tlaxcala.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BIE, INEGI y STPS.

Como vimos en los apartados anteriores, existe una relación entre el crecimiento económico y el desempleo, y en el caso particular de la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala, tenemos que la tasa de crecimiento anual y la tasa de desempleo en el periodo de estudio es completamente sincrónico, lo cual responde al hecho de que, cuando existen tasas de crecimiento positivas también son positivas las tasas de desempleo y viceversa. Es importante destacar el hecho de que, aun habiendo crecimiento económico, existe desempleo, pues el fenómeno del no empleo no es cuestión meramente numérica, y entonces al hacer un análisis de los ciclos económicos, podemos darnos cuenta de que las

fluctuaciones que observamos (*Gráfico anterior*) nos indican un estancamiento económico en la zona, y este a su vez, en el país.

Conclusión

Analizar el panorama de la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala muestra que la realidad social, política y económica hace pronunciada la diferencia en los estratos sociales, pues, las cifras se pueden acomodar a la comodidad y conveniencia de los mandatarios. Así es como se puede analizar el crecimiento y decremento económico en base a datos duros que sólo nos empujan a analizar la realidad cotidiana que se disfraza con problemas de “conceptualización”, como el hecho de no admitir que existe “desempleo” y no “desocupación”, y que es un problema de manejo de la información.

Es necesario señalar, que estas políticas de crecimiento económico y de desempleo versus empleo, definidas a nivel macroeconómico, se concretizan en el Estado y en el nivel de la zona metropolitana, no han contribuido al desarrollo de la región. Sin embargo, en este último nivel, las políticas de estabilización definidas no lograron sus resultados por la carencia de una visión en la coordinación que debe existir en la gestión a nivel de la economía nacional y local. Teóricamente esto se justifica en que el proceso de globalización implica finalmente la cuestión del desarrollo de las entidades. Primero, por cuanto se vuelve necesario buscar una inserción competitiva, adoptando una estrategia que posicione de manera ventajosa en el mercado globalizado espacios socio- territoriales delimitados, y sin el cual un inmenso número de localidades seguirán marginadas al desaprovechar sus potencialidades de la región. Es decir, las políticas económicas elaboradas a nivel central por el gobierno no impactan favorablemente en el medio metropolitano, motivo por el cual sus resultados macroeconómicos son en sentido opuesto al desarrollo económico.

Fuentes de información

- Aarón Fuentes, Noé (2003). *Desigualdades regionales en México: los efectos de la infraestructura*. En Comercio Exterior., Vol., 53 No. 11., noviembre México.
- Abrego, Ada. Et. Al. (2004). *Servicios Públicos Locales y Competitividad Urbana* ed., BUAP México.
- Ademán, Irma (1974). *Teorías del Desarrollo Económico*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- De Mattos, Carlos (2000). *Ciudades y Territorios en un Espacio Mundial Globalizado y Competitivo*.
- Aguilar, Luis Felipe et. Al. (2003). *Soberanía y Desarrollo Regional*. Ed. UNAM, México.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro (2000). *Desigualdad y pobreza en México ¿son irreversibles?*
- Alburquerque, Francisco (1999). *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*.
_____: *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local*. En Comercio Exterior No. 8 agosto, México.
- Arocena José, et. Al. (1995). *Programa Desarrollo Local de CLAEH*.
_____: *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad.
_____: *Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización*.
- Arrellanes Coord. (1997). *Inversiones y empresas extranjeras globalizadas.*, ed., BUAP., México.
- Vega Martínez Luis (2010) *La pobreza en México* Facultad de Estudios Superiores Zaragoza. ed. UNAM. México.

Línea base para la evaluación de la meta de poner fin a todas las formas de malnutrición en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el estado de Puebla

Mariano Velasco Torres
Edmundo Perroni Rocha
Humberto Cantellano Rodríguez

Introducción

La gestión basada en el desempeño o la gestión orientada a resultados tiene como objetivo mejorar la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas, los programas y el gasto de los gobiernos. Para cuantificar los objetivos se requiere del uso de indicadores y la información del desempeño permite la mejora continua en las intervenciones gubernamentales.

A nivel de un país, los indicadores pueden diferenciarse a nivel macro o a nivel micro, el primero corresponde a los impactos, resultados y productos planeados, mientras que el segundo corresponde a los productos, las actividades e insumos que se requiere para la operación de los programas (Castro & Miranda Burgos, 2009).

La tendencia de la gestión pública es pasar de una administración centrado en los insumos a una basada en resultados, es decir, del control del presupuesto y el enfoque de las inversiones a una priorización de los efectos (mejoras en el bienestar y calidad de vida de la población) que generan precisamente las inversiones públicas (Navarro, 2005).

De esta manera, Navarro (2005: 30) dice que “uno de los principales componentes del modelo de gestión pública orientado por resultados es la evaluación de los efectos de las intervenciones, cuyo fin es proveer una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos”. Por tanto, los riesgos de las inversiones públicas se reducen y los recursos se utilizan de manera más eficaz.

La evaluación de impacto determina los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones, por supuesto, lo que interesa aquí es conocer si realmente esos efectos son atribuibles a la intervención gubernamental (Baker, 2000).

De acuerdo con Castro & Miranda (2009), a partir de los objetivos se pueden plantear metas por periodo de tiempo, las cuales son órdenes cuantificables de una variable, a nivel macro, ayudan a mejorar la eficacia, a nivel micro, buscan incrementar la eficiencia, independientemente de su interdependencia.

Para definir las metas se requiere de una línea base, es decir, el valor inicial de referencia de la variable, la cual es el punto de partida para establecer el destino durante un periodo de tiempo

considerando una cantidad de recursos disponibles. Lo anterior da credibilidad para el cumplimiento de la meta, esto significa que difícilmente puede ser modificada.

La línea base representa los datos estadísticos disponibles de la situación actual del problema que se intervendrá, muchas veces, estos datos son recabados mediante estimaciones o encuestas, aunque esto, solo refleja una parte de la problemática. Las estadísticas con mayor veracidad son obtenidas de las bases de datos de las dependencias públicas o de los censos poblacionales.

Esto implica que la evaluación de la gestión pública, es apartir de la comparación de una situación inicial con una situación final, donde esta última, es o puede ser planeada. De acuerdo con Arriaga (2002: 25), la comparación requiere de dos o mas magnitudes de la misma especie o naturaleza, donde la situación inicial es el patron de comparación o control. Cubillos (2012: 6) agregaría que se busca identificar los efectos finales en un grupo específico o población objetivo. Los indicadores representan un instrumento para medir los impactos y resultados de una intervención gubernamental (programa o política), refleja los cambios en las variables que afecta la intervención y permite la medición de los resultados en forma oportuna para determinar el progreso en la consecución de los objetivos y las metas (Castro & Miranda Burgos, 2009).

De acuerdo con Marín (2006: 2), la evaluación es un proceso sistemático y disciplinado para monitorear, con base en indicadores, el desempeño o procesos de una organización.

De acuerdo con Bonilla (2007:4), la evaluación “es un proceso que posibilita el conocimiento de los efectos de un proyecto o programa en relación con las metas propuestas y los recursos movilizados”.

Las evaluaciones se realizan despues de un periodo de tiempo y responde a preguntas especificas relacionadas con el diseño, la ejecusión y los resultados de las intervenciones públicas. Por el contrario, el monitoreo es continuo, se ejecutan de manera discrecional y responde a una perspectiva externa de los técnicos responsables de la intervención (J. Gertler, Martínez, Premand, B. Rawlings, & M. J. Vermeersch, 2011).

En otros términos, el seguimiento o monitoreo, a diferencia de la evaluación, “aplica para un proyecto, se efectúa durante la etapa de ejecución y es útil para determinar el progreso de la ejecución, retroalimentar e implementar acciones correctivas” (Ortegón, et al., 2005: 50).

Los procesos de evaluación y monitoreo son complementarios, el primero permite determinar si el cumplimiento ha conducido al logro de los impactos del plan o programa, mientras que el monitoreo permite calificar el cumplimiento del plan o programa (Marín 2006: 5; Cubillos, 2012: 5).

Nuestro interés se centra en la evaluación de impacto, el cual determina los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones atribuibles o no a la intervención gubernamental (Baker, 2000).

La evaluación de impacto no responde a una evaluación general, se trata de algo muy específico (relación causa-efecto), se preocupa por saber el efecto (efecto causal) de un programa sobre un resultado de interés. Interesa el impacto específico como resultado del programa. La

Línea base para la evaluación de la meta de poner fin a todas las formas de malnutrición en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el estado de Puebla

evaluación de impacto analiza los cambios esperados directamente atribuibles al programa (Gertler, 2011).

Existen metodos cuantitativos y cualitativos para la evaluación de impacto, respecto al primero, hay que recurrir a diseños experimentales y cuasiexperimentales, mientras que para el segundo, se basan en la percepción de los individuos o grupos estudiados (Baker, 2000).

Cuando se utiliza los métodos cuantitativos hay que considerar que en algunos casos los efectos no son atribuibles a la intervención gubernamental, se requiere estimar el denominado contrafactual, es decir, resultan de otros factores, de tal manera que en la evaluación hay que considerar grupos de control, esto es, grupos de personas que no son beneficiarias de la intervención gubernamental. Aunque en la práctica, dice Baker (2000), esto es poco ético, porque se le esta negando el beneficio de las intervenciones a los miembros de la población (Baker, 2000; Gertler 2011).

Por otra parte, el modelo de administración por resultados, establece que la secuencia causal entre insumos y resultados, es decir, el proceso de asignación y transformación de los recursos, conduce a la obtención de los productos y, a su vez, la cantidad, calidad, oportunidad y pertinencia de los productos entregados determina los efectos que se generan. Este proceso se denomina la cadena de resultados (Navarro, 2005).

Los resultados generados por las intervenciones públicas pueden ser de corto, mediano y largo plazo. Los efectos de largo plazo o impactos están relacionados con los objetivos de una política. De este modo, en un enfoque de administración pública por resultados, la programación de inversiones prioriza la contribución de estas al logro de los objetivos (Navarro, 2005).

Una metodología para establecer la cadena de resultados es la metodología del marco lógico, la cual, de acuerdo con Ortegón, *et al.* (2005: 13) “es una herramienta no solo para el diseño y ejecución de los proyectos, sino también, para el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los mismos”.

La metodología permite establecer una matriz denominada marco lógico, se estructura a partir de una matriz de cuatro por cuatro, en la primera columna se presenta el resumen narrativo (fin, propósito, componentes y actividades del programa o proyecto); en la segunda columna contiene los objetivos del resumen narrativo; en la tercera y cuarta, se representan los indicadores y los medios donde se puede verificar la información; en la última columna, se indican todos los riesgos del programa o proyecto, también denominado supuestos (CONEVAL, 2013:15).

Con la matriz del marco lógico se pueden gestionar todos los indicadores para la evaluación de los resultados, los cuales miden los efectos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objetivo.

Nuevamente, con esta metodología, una primera clasificación de los indicadores se puede realizar a partir del nivel de intervención: indicadores de impacto que es el resultado que puede tener uno o más programas en el universo de atención, corresponden al mediano y largo plazo; los indicadores de efecto que es el comportamiento de la acción institucional o programa, en la sociedad; indicadores de producto, se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios

que generan las actividades institucionales o de un programa; indicadores de proceso, se refieren al seguimiento de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y presupuesto; los indicadores de insumo, se refiere al seguimiento de los recursos disponibles y utilizados en una intervención.

De acuerdo con Bonilla, (2007:3), “el impacto es la consecuencia de los efectos de un proyecto. Los impactos y efectos se refieren a las consecuencias planeadas o no previstas de un determinado proyecto; para ello, los efectos generalmente se relacionan con el propósito mientras que los impactos con el fin”. Los impactos pueden observarse en el largo plazo como consecuencia del desarrollo de un proyecto, no solo en aspectos sociales, sino también, en aspectos ambientales.

En consecuencia, la evaluación de impacto social, de acuerdo con Bonilla (2007: 7), comprende los procesos de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales, voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas de las intervenciones (políticas, programas, planes y proyectos) y cualquier proceso de cambio social.

Las evaluaciones de impacto son necesarias para informar a los responsables de las políticas sobre una serie de decisiones, desde la interrupción de programas ineficientes hasta la expansión de las intervenciones que funcionan, el ajuste de los beneficios de un programa o la elección entre varios programas alternativos (Gertler, 2011).

Los planes y programas del gobierno mexicano tienen un importante reto, porque en el año 2015, 193 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde está incluido el gobierno de México, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, para poner fin a la pobreza, la desigualdad, la injusticia y hacer frente al cambio climático.

La participación de México para la adopción de los ODS, también conocidos como objetivos mundiales, ha sido importante por su participación activa, de tal manera que, para la implementación de la agenda 2030 se ha instalado un Comité Técnico Especializado en Desarrollo Sostenible con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal. Por otra parte, el Senado instaló un Grupo de Trabajo sobre la agenda 2030 para dar seguimiento al cumplimiento de los ODS. De manera conjunta, la Presidencia de la República y la Asociación Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID) con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado un Plan de implementación de los ODS y se ha instalado un Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Conociendo la responsabilidad de los gobiernos a nivel local para el cumplimiento de las metas de los ODS, este artículo tiene como finalidad cuantificar la situación inicial del indicador de “poner fin a toda forma de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de las personas” en el estado de Puebla para el cumplimiento de la meta dos de los ODS de “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Métodos y técnicas

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud [OMS] (2018), la malnutrición en todas sus formas abarca la desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal); los desequilibrios de vitaminas o minerales; el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación.

De estas formas de malnutrición, para este estudio se consideran para su cuantificación en el año 2016 en la región de estudio a cuatro indicadores: retraso en el crecimiento e insuficiencia ponderal que corresponden a la desnutrición (carencias); así como el sobrepeso y la obesidad que corresponden a los excesos en las afecciones (Ver **Tabla 1**).

Estos indicadores no se podrán evaluar para diferentes rangos de edad de la población, sobre todo, para aquellos indicadores de desnutrición, porque están relacionadas con la edad y la talla, entonces, en la población adulta su talla está definida, independientemente de la edad, lo que está sujeta a variación, es el peso.

Con esta justificación, los indicadores de desnutrición son aplicados a las categorías de población que están en crecimiento, es decir, preescolares, escolares y adolescentes.

Tabla 1. Formas de malnutrición

| Afecciones | Indicador | Definición | Valor de referencia ¹ |
|---|--|---|--|
| Desnutrición | Emaciación | Peso insuficiente respecto a la talla | Peso < -2 SD-Score ² |
| | Retraso en el crecimiento | Talla insuficiente para la edad | Altura < -2 SD-Score ³ |
| | Insuficiencia ponderal | Peso insuficiente para la edad | Peso < -2 SD-Score ⁴ |
| Desequilibrio de vitaminas y minerales | Carencia de micronutrientes | Ingesta calórica correspondiente a su variedad dietética. | No disponible |
| Sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles | Índice de Masa Corporal (IMC) ⁵ | Peso en kilogramos correspondiente a la altura en metros (Kg/m ²) | Sobrepeso en adultos (25<IMC<29.9) Obesidad en adultos (IMC>30) |

¹Recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

²Se refiere a dos Desviaciones Estandar Score por debajo de la media del peso según sexo relativo a la altura.

³Se refiere a dos Desviaciones Estandar Score por debajo de la media de la altura según sexo relativo a la edad.

⁴Se refiere a dos Desviaciones Estandar Score por debajo de la media del peso según sexo relativo a la edad.

⁵ La OMS clasifica el sobrepeso en adultos en diferentes grados: grado 1 (25<IMC<29.9), grado 2 (30<IMC<40) y grado 3 (IMC>40).

Fuente: Elaboración propia con base a World Health Organization [WHO], (1995).

La Standard Deviation Score (SD-Score) esta definido por la ecuación 1.

$$SD - Score = \frac{(valor\ observado)-(Valor\ medio\ de\ la\ referencia)}{Desviación\ estandar\ de\ la\ población\ de\ referencia} \dots\dots\dots 1)$$

Para la población escolar y adolescentes se determinó el puntaje SD-Score del Índice de Masa Corporal (IMC), que resulta de la relacion entre el peso y la talla de la personas [IMC=kg/m²] para la edad y sexo. De acuerdo a WHO (1995), al considerar un nivel de confianza de 95% en la distribución de los datos (IC 95%) se clasificó con sobrepeso a los escolares y adolescentes con puntajes SD-Score por arriba de +1 y con obesidad un puntaje arriba de +2.

La carencia de micronutrientes esta relacionada con ingestas inadecuadas de vitaminas y minerales (micronutrientes) para un crecimiento y desarrollo inadecuado (OMS, 2018). Esta carencia muchas veces hace la diferecia en los indicadores de malnutrición entre la población de zonas rurales y urbanas, de tal manera que la insuficiencia del ingreso define ingestas diarias con carencia de micronutrientes.

La delgades hace referencia a la insuficiente masa en el cuerpo relativo a la altura, es decir un bajo IMC, para adultos, la OMS (1995) reconoce tres categorias: leve (17<IMC<18.49), moderado (16<IMC<16.99) y severo (IMC<16.0).

Las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación corresponden a las cardiovasculares, algunos cancerés y la diabetes. Entre los principales factores de riesgo de esas enfermedades esta la mala alimentación y nutrición de las familias (OMS, 2018).

Los indicadores se construyen a partir de las mediciones antropométricas de peso y talla con información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT MC 2016), realizado por la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Los indicadores que se abordan por sexo y rango de edad respecto a la escacez es el retraso en el crecimiento, la insuficiencia ponderal, el sobrepeso y obesidad, estos últimos, determinados a partir del IMC.

Se analizaron en total 840 datos para la entidad poblana con información de la ENSANUT MC 2016, de los cuales, 411 registros correspondieron a personas adultas, 200 fueron de adolescentes, 122 de escolaes y 107 de preescolares.

Los datos tambien fueron clasificados por zonas (374 observaciones de localidades rurales 466 de urbana) y por sexo (355 hombres y 485 mujeres de diferentes rangos de edad).

Con esta información se pueden definir diferentes indicadores de linea base para una correcta evaluación de las intervenciones públicas, sin embargo, lo mas recomendable es definir un indicador general, porque se requiere evaluar el impacto de las políticas publicas para el cumplimiento de metas en diferentes plazos.

Resultados

Existe una aparente estabilización de la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en México (1.4 puntos porcentuales de crecimiento en el periodo 2012 a 2016), sin embargo, es una de las más altas en el mundo y se requieren importantes acciones para la prevención de la malnutrición (Secretaría de Salud [SS] e Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2016).

En el periodo 2012-2016, a nivel nacional, la prevalencia de sobrepeso y obesidad, en el rango de edad de los 5 a 11 años disminuyó en 1.2 puntos porcentuales, a diferencia de la población de entre los 12 y 19 años de edad y de los 20 y más años, donde se observó un aumento de 1.4 y 1.3 puntos porcentuales respectivamente, aunque no existe diferencia estadística significativa (SS e INSP, 2016).

De acuerdo a SS e INSP (2016), no se observó diferencia estadística significativa de prevalencias de sobrepeso y obesidad en zonas urbanas (72.9%) y rurales (71.6%), sin embargo, la población con sobrepeso es más alta en zonas rurales (4.5 puntos porcentuales) y la población con obesidad es mayor en zonas urbanas (5.8 puntos porcentuales).

El problema de sobrepeso y obesidad en México es un problema que está presente en niños, adolescentes y adultos, se observó que conforme se incrementa la edad de la población, el porcentaje de personas con esta forma de malnutrición también aumenta (Ver **Tabla 2**).

Como se observa en la **Tabla 2**, de manera conjunta el sobrepeso y la obesidad en México afectan a 3 de cada 10 niños, casi 4 de cada 10 jóvenes y a 7 de cada 10 adultos, esto es un grave problema de salud pública y un reto importante del gobierno mexicano para cumplir con la meta de los ODS hacia el año 2030.

Si consideremos esta forma de malnutrición de manera separada, observamos un mayor porcentaje de población con sobrepeso, principalmente adulta, que duplica a la población adolescente.

Tabla 2. Sobrepeso y obesidad según rango de edad en México para el año 2016.

| Indicador | Rango de edad (porcentaje de personas) | | |
|-----------|--|------------------------------|----------------------------|
| | 5-11 años (Escolares) | 12-19 años (Adolescentes) | 20 y más años (Adultos) |
| Sobrepeso | 17.9 | 22.4 | 39.2 |
| Obesidad | 15.3 | 13.9 | 33.3 |
| Total | 33.2 | 36.3 | 72.5 |

Fuente: Elaboración propia con base a informe final de resultados de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública, 2016.

En la **Tabla 3**, se puede observar los indicadores para la entidad poblana, donde el 14.6% de la población preescolar, escolar y adolescentes registró problemas de talla respecto a su edad (retraso en el crecimiento) y sólo el 2.1% registró problemas de peso respecto a su edad (insuficiencia ponderal). Respecto al problema de retraso en el crecimiento, el problema afecta por igual tanto en zonas urbanas como rurales, mientras que la insuficiencia ponderal el problema tiene mayor presencia en la población urbana.

En el otro extremo observamos al problema de sobrepeso y obesidad que afecta al 51.7% de la población de todas las edades (preescolares, escolares, adolescentes y adultos), sin embargo, la población con sobrepeso y obesidad es más frecuente en zonas urbanas (Ver **tabla 3**).

De esta manera, la meta fija para las intervenciones públicas dentro del marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible es eliminar el sobrepeso y obesidad en el 51.7% de la población de todas las edades y el 14.6% del retraso en el crecimiento de la población, tanto preescolar, escolar y adolescente.

Tabla 3. Formas de malnutrición según zonas en el estado de Puebla para el año 2016.

| Indicador | Zona (porcentaje) | | Total |
|---------------------------|-------------------|-------|-------|
| | Urbana | Rural | |
| Retraso en el crecimiento | 14.6 | 14.6 | 14.6 |
| Insuficiencia ponderal | 2.7 | 1.66 | 2.1 |
| Sobrepeso | 35.62 | 30.5 | 33 |
| Obesidad | 21.67 | 14.97 | 18.7 |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la ENSANUT MC 2016.

Si consideramos únicamente al indicador de retraso en crecimiento (carencias) como un indicador de malnutrición y lo analizamos por grupo de edad, podemos observar en la **Tabla 4**, que el mayor porcentaje de población con esta característica corresponde a los adolescentes (6.8%), seguido de los preescolares (4.9%) y en la tercera posición a los escolares (2.8%).

Respecto a los excesos como una forma de malnutrición, en la **Tabla 4**, también observamos los porcentajes de población con sobrepeso y obesidad por rangos de edad, prácticamente esta situación está presente en la población adulta (72.1%) y solamente el sobrepeso en un menor porcentaje de la población adolescente (5.5%).

Tabla 4. Formas de malnutrición según rango de edad en el estado de Puebla para el año 2016.

| Indicador | Rango de edad (porcentaje de personas) | | | |
|---------------------------|--|--------------------------|------------------------------|----------------------------|
| | 0 a 4 años (Preescolares) | 5-11 años (Escolares) | 12-19 años (Adolescentes) | 20 y más años (Adultos) |
| Retraso en el crecimiento | 4.9 | 2.8 | 6.8 | NA |
| Sobrepeso | 0 | 0 | 5.5 | 38.7 |
| Obesidad | 0 | 0 | 0 | 33.4 |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la ENSANUT MC 2016.

Aunque los datos no son representativos para la entidad poblana, al analizar la información por zona y grupos de edad, se observó que hay un mayor número de mujeres adultas con sobrepeso y obesidad en las zonas urbanas respecto a las rurales. No es la misma situación para el indicador de retraso en el crecimiento para niños y jóvenes, porque se observó un mayor número de casos en zonas rurales, pero fundamentalmente, en los rangos de edad de escolares y adolescentes.

Línea base para la evaluación de la meta de poner fin a todas las formas de malnutrición en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el estado de Puebla

En esta misma lógica, por el número de personas, se observó que prácticamente prevalece la misma situación de sobrepeso y obesidad en los hombres adultos, tanto en zonas urbanas como en rurales. Respecto al retraso en el crecimiento de preescolares y escolares, por el número de casos, el problema es más frecuente en zonas urbanas.

Conclusiones

Existen diferentes indicadores para establecer la línea base para el cumplimiento de la meta dos de los ODS de “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” a partir de indicadores de “poner fin a toda forma de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de las personas”. Después de revisar la literatura especializada en el tema, se identificaron cinco indicadores susceptibles de medirse a partir del IMC: emaciación, retraso en el crecimiento, insuficiencia ponderal, sobrepeso y obesidad. Los tres primeros corresponden a una escasez en las afecciones de malnutrición y los últimos dos corresponden a excesos en las afecciones.

Sin embargo, los indicadores de escasez (desnutrición) son válidos para la población con edad en crecimiento, por tanto, excluye a los adultos, a diferencia de los indicadores de exceso que aplican para todos los rangos de edad. Al cuantificar los indicadores de escasez, debe observarse que no proporcionan los mismos resultados para una misma categoría de población.

Dicho lo anterior, recomendamos se utilice “retraso en el crecimiento” como único indicador para evaluar la desnutrición (carencias en las afecciones), dado que proporciona resultados más robustos.

Respecto a los excesos en las afecciones (sobrepeso y obesidad) existen referencias por parte de la OMS para determinar esta característica en las categorías de población a partir del IMC. Para su evaluación es suficiente un indicador global de sobrepeso y obesidad.

De esta manera, la línea base al año 2016 para la evaluación de las intervenciones públicas en el estado de Puebla dentro del marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, es eliminar el sobrepeso y obesidad en el 51.7% de la población de todas las edades y el 14.6% del retraso en el crecimiento de la población, tanto preescolar, escolar y adolescente.

Por el número de personas, el problema es mayor en el sobrepeso y la obesidad en la entidad poblana porque afectaba en el año 2016 a 7 de cada 10 adultos.

Existen diferencias importantes de la magnitud del problema del sobrepeso y obesidad, tanto en las zonas urbanas como rurales, así como en hombres y mujeres o por rango de edad. En el caso de las mujeres, seguramente por el sedentarismo y hábitos alimenticios, se presenta un mayor número de casos en zonas urbanas.

Respecto al indicador de retraso en crecimiento, se presenta un mayor número de casos en localidades rurales, situación que puede explicarse por la ingesta poca variada de alimentos.

El problema de sobrepeso y obesidad es un problema que ha prevalecido desde que se registraron estadísticas para su medición en México, pero la preocupación es mayor al saber que México es uno de los países con mayor número de población con este problema de malnutrición, por ello, se requieren de intervenciones (políticas eficaces) que afecten significativamente este problema de salud pública para cumplir con este gran reto marcado por la agenda 2030 de los ODS.

Fuentes Consultadas

- Arriaga, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición para evaluar la gestión municipal: propuesta metodológica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Bonilla, B. E. (17 de agosto de 2007). *Impacto, impacto social y evaluación de impacto*. Obtenido de http://bvs.sld.cu/revostas/aci/vo15_3_07/aci08307.htm
- Castro, M., & Miranda Burgos, R. (2009). *México: La calidad del gasto publico*. México: Secretaria de Hacienda y Credito Público.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas*. México: Autor.
- Cubillos Benavides , M., & Núñez Ramírez, S. (2012). *Guía para la construcción de indicadores de gestión*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Cubillos Benavides, M., Mendez Jiménez, A., & Rojas Valdes, E. M. (2009). *Guía, diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestion*. Bogotá: Escuela de Administración Pública.
- J. Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., B. Rawlings, & M. J. Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washinton: Banco Mundial.
- L. Baker, J. (2000). *Evaluación de impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Washinton: Banco Mundial.
- Marín García, R. (2006). *Monitoreo, evaluación y desarrollo para indicadores. Documento técnico para la iniciativa de formación en gerencia para la protección social*. Cali: Universidad ICESI.
- Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización Mundial de la Salud. (26 de Febrero de 2018). *Malnutrición*. Obtenido de <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (Serie 42)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Secretaría de Salud e Instituto Nacional de Salud Pública. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016*. México: Autor.
- World Health Organization. (1995). *Physical Status: The use and Interpretation Anthropometry*. Geneva: Autor.

Los estudios de opinión una herramienta para la toma de decisiones

Marco Antonio García Herrera

Arturo Ordaz Álvarez

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar acerca de la importancia de las encuestas y estudios de opinión como herramientas de apoyo en la toma de decisiones de la administración pública. Así también, se analizan casos prácticos de estudios de opinión realizados tanto a nivel nacional como estatal, en Sonora, con el fin de definir la relación entre la información que brindan los estudios y las acciones que llevan a cabo las autoridades gubernamentales.

En la primera parte de este trabajo se hace un breve análisis de los antecedentes y definiciones relativas a los estudios de opinión. Luego, se reflexiona acerca del uso de estos instrumentos por las instancias de gobierno, destacando el énfasis que dan los modelos administrativos de políticas públicas, la nueva gestión pública y la gobernanza a la opinión y participación ciudadana en la acción de gobierno. Al final se presentan casos sobre la aplicación de las encuestas de opinión.

En las reflexiones que se presentan, se considera que la voz de los ciudadanos cobra un nuevo sentido en la definición, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales, y, por lo tanto, los funcionarios públicos requieren de diversas herramientas para recoger el punto de vista de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, o bien para escuchar las demandas y aspiraciones de todos los sectores de la población. Se asume que las decisiones de gobierno deben estar informadas, asumirse racionalmente, e incorporar el sentir público.

Antecedentes y definiciones

Los estudios de opinión tienen sus orígenes en Estados Unidos, en el año 1824 con la cobertura de las elecciones presidenciales en ese país. En el caso de las encuestas basadas en técnicas científicas, de acuerdo con Beatriz Mañas (2005: 104), tienen su primera aplicación en el mismo país, en el año de 1936, durante el proceso electoral desarrollado ese año, y donde la empresa de George Gallup predijo el triunfo de Franklin D. Roosevelt. Pasada la Segunda Guerra Mundial el uso de las encuestas empezó a generalizarse en gran cantidad de países, siendo hasta los años setenta que este tipo de estudios de opinión fueron encontrando cabida entre los partidos políticos.

En lo referente a los estudios de opinión para el sector público, las primeras teorías acerca de la agenda pública se formularon en la década de los setenta, aunque es hasta los años más recientes que se han vuelto de mayor utilidad para los gobiernos. Un ejemplo de lo anterior lo refieren Carrillo y Tamayo (2008: 194-195) con el caso de los gobiernos locales del Reino Unido,

Los estudios de opinión una herramienta para la toma de decisiones

donde los estudios de opinión se utilizan de manera permanente, siendo en promedio el 92 por ciento de estas administraciones las que utilizan las encuestas de satisfacción de servicios públicos como una herramienta importante para conocer el sentir de la población acerca del trabajo realizado por dichas administraciones. Más aún, agregan, en Londres las autoridades municipales llevan a cabo un estudio anual de calidad en los servicios públicos, incluyendo aspectos más específicos como sus preferencias y prioridades de política pública, propuestas, y líneas de mejora de los bienes y servicios prestados por el gobierno de la ciudad, entre otros.

A diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados del mundo, en México no todos los órdenes de gobierno utilizan estas herramientas, siendo aprovechadas mayormente por los gobiernos federal y estatales, en tanto que los gobiernos municipales los utilizan en menor medida. Existe un desconocimiento de las ventajas que ofrecen estos medios de información, pero, además, dados los recursos limitados de que disponen les resulta difícil acudir a empresas serias para la realización de este tipo de servicios.

Otro tipo de estudios utilizados en la administración pública, son los trabajos de *marketing político*; de igual manera el aprovechamiento de estos estudios es limitado, si bien, se reconocen los beneficios generados en distintas administraciones gubernamentales al igual que sus efectos en la población al promoverse la participación social en el diseño, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos. Al respecto, Israel Flores Sandoval asegura que:

“...el renovado interés en las necesidades y expectativas ciudadanas ha dado pertinencia al marketing como herramienta de gestión en la administración pública. El marketing aporta una filosofía que reanima el espíritu de servicio en el sector público y dota de herramientas para el diseño, implementación y control de políticas, programas y servicios públicos”. (Flores Sandoval, 2015: 6)

Teniendo sus orígenes en el mundo empresarial, esta perspectiva nos brinda un esquema sencillo y comprensible, el cual puede ser aplicado al estudio del gobierno como instrumento de apoyo para trazar estrategias de acercamiento a la población o bien para evaluar la opinión que ésta tiene de la actuación del gobierno. Asumido como marketing político, o en su aplicación particular como marketing electoral, estructura su análisis con base en cuatro componentes básicos: la definición del producto o servicio que se ofrece a la población; la fijación del precio o el presupuesto que se destina a cumplir con los objetivos establecidos; el comportamiento de la demanda de bienes y servicios públicos que expresan las necesidades e intereses de la población, así como la valoración de la oferta de los bienes y servicios que el gobierno brinda a la sociedad, o que son ofertados por otras instancias; y, el estudio de la plaza o condiciones en las que se desenvuelve la relación entre sociedad y gobierno.

Los estudios de opinión y los de marketing político, por lo tanto, resultan de gran utilidad en tanto que constituyen herramientas para conocer el sentir de la población e identificar sus necesidades, expectativas y nivel de satisfacción de las acciones de gobierno y de los servicios que éste presta. En un sentido más amplio, aportan al desarrollo de la vida democrática en tanto

que sirven para recoger la opinión de la ciudadanía acerca de los asuntos de orden público y sobre los programas y acciones del gobierno.

Estos estudios basados en encuestas sirven para la recogida de datos sobre asuntos sensibles a los interesados que, mediante un protocolo establecido, “...permite estructurar y cuantificar los datos encontrados y generalizar los resultados a toda la población estudiada.” (Kuznik, et al., 2010: 317) Por lo general, estos estudios son de carácter interdisciplinario, en atención a la necesidad de instrumentar técnicamente la encuesta, en cuanto a lo que es el procesamiento de datos y en lo relativo a la interpretación de la información generada.

Siguiendo la lógica expositiva de Carrillo y Tamayo (2008), se pueden retomar algunos puntos que son centrales en la temática y orientación de los estudios de opinión sobre el ejercicio del gobierno y la valoración por parte de la ciudadanía. A continuación, se resumen de la siguiente manera:

- Diseño y evolución de la agenda pública, considerando los aspectos que la población ha tomado en cuenta para la integración de los asuntos prioritarios contenidos en dicha agenda. Sirve para desarrollar competencias diagnósticas y evaluativas de la realidad.
- Valorar la receptividad del gobierno, mediante el análisis de cómo los intereses y demandas sociales son incorporadas en el diseño de las políticas públicas y en la distribución del gasto público. Lo que ayuda a valorar los canales de comunicación gubernamental y de su sensibilidad política ante la opinión pública.
- Estudios sobre la satisfacción o insatisfacción que manifiesta la población con relación a las políticas y servicios públicos que le presenta el gobierno. Los que pueden ofrecer respuestas sobre el comportamiento de la legitimación social y política.
- Analizar la relación entre políticas públicas y el apoyo que éstas reciben desde la sociedad; es decir, el análisis de la gobernanza, en cuanto a la manera en que los ciudadanos se interesan por participar en el diseño, implementación y control de las políticas. Esto también puede derivar en estudios de la legitimidad política del gobierno o los gobernantes.

La relación entre gobierno y sociedad se ha revalorado en los últimos años. En contextos democráticos es vital la funcionalidad de los canales de comunicación en uno y en otro sentido. La información que recibe el gobierno de los diferentes sectores de la sociedad le permitirá, como se dijo, diseñar las estrategias de actuación pertinentes para atender los asuntos públicos agendados de manera conjunta.

En el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública, esta perspectiva de hacer gobierno se ha consignado por tres modelos interpretativos vigentes: las políticas públicas, la nueva gestión pública y la gobernanza democrática. Los tres hacen una revaloración del Estado y la administración pública en su relación con la sociedad. En otro momento se apuntaron los dos componentes básicos comunes a estos tres modelos: “... los componentes que necesariamente deben considerarse en tales procesos [son]: la racionalidad gubernamental y la publicidad como elemento que democratiza la acción pública, que provee información fundamental para la toma de decisiones y que brinda legitimidad al gobierno.” (Ordaz Alvarez, 2016: 1189)

Considerando los magros resultados generados por la aplicación del enfoque empresarial de la nueva gestión pública, en América Latina se ha reflexionado por encauzar su análisis hacia la manera en que el gobierno actúa en contextos democráticos, y privilegiar asuntos relevantes como los siguientes:

“...apuntalar los procesos y sistemas de profesionalización de los servidores públicos -en todos sus niveles- con el fin de mejorar sus capacidades y alimentar su compromiso de servicio; modernizar al gobierno mediante el aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos, realizando acciones para su desburocratización y favoreciendo criterios de eficiencia, efectividad y democratización del Estado, con el compromiso de dar resultados para el desarrollo de la población; mejorar las capacidades estatales para replantear los patrones de gobernanza pública, mediante procesos de descentralización, coordinación, tejido de redes con organismos y grupos de la sociedad, orientar de manera racional la acción de gobierno sometiéndola al escrutinio público y haciendo efectivo el *principio de responsabilidad* de quienes no cumplan con sus compromisos o afecten los intereses de la sociedad; impulsar una ética pública, la cultura de la calidad en el servicio y los principios democráticos como una forma de mida y actuación de los gobernantes.” (Ordaz Alvarez, 2016: 1191)

Los esfuerzos por una gobernabilidad democrática se asientan en la vigencia de una democracia deliberativa, donde la participación social y el trabajo colaborativo con el gobierno son los ejes centrales. Al imprimir la *publicidad* a la acción de gobierno se establecen lazos para contar con aliados en la sociedad y permite, en otro sentido, acumular argumentos para la legitimación de su actuación.

La estadística y las encuestas en la administración pública

La administración pública como garante del bienestar social y de llevar servicios de calidad a la población, tiene que contar con información precisa para la toma de decisiones; en este sentido, la estadística juega un papel primordial, ya que es a través de las mediciones de indicadores como la administración pública logra ese objetivo.

Por su parte las encuestas son otra herramienta de gran valor para medir el grado de aceptación de las políticas de gobierno, el trabajo realizado por los funcionarios públicos y el conocimiento y penetración que han tenido los trabajos de gobierno. En este sentido Carrillo y Tamayo (2008: 193) señalan que las encuestas son ya reconocidas como una herramienta necesaria para todo administrador público moderno. En la actualidad el uso de las encuestas y estudios de opinión son necesarios para los funcionarios públicos en la toma oportuna de las decisiones.

La estadística como las encuestas bien utilizadas pueden ayudar al administrador público en una buena toma de decisiones, que le permitan acercarse de mejor manera a las necesidades y expectativas de la gente, lo que a la postre es el fin de la administración pública.

¿Pero, en qué estriba el valor que se le pueda otorgar a las encuesta o estudios de opinión? Varios son los factores que lo determinan, en particular esto depende de la clase de trabajo que se realice, de la seriedad de la empresa que se dedique a la realización de estos trabajos, pero, más importante aún, es el rigor metodológico con que se lleve a cabo el estudio, es decir, la aplicación del método científico estadístico apropiado para cada caso.

En este sentido, resulta pertinente atender aspectos tales como las variables tema del objeto de estudio que son significadas por los especialistas; así como la metodología que se sigue en cada caso de estudio la cual considera desde el diseño de la muestra, la elección del cuestionario para recabar la información, la capacitación de los recolectores de la información y el análisis de la información recabada.

Con el apoyo de las encuestas los gobiernos pueden acopiar información que les permita dar respuesta a los problemas que cotidianamente se les presentan, “...tanto en términos descriptivos como de relación de variables, tras la recogida de información sistemática, según un diseño previamente establecido que asegure el rigor de la información obtenida.” (Buendía et. al, 1998, p.120). De esta manera se pueden estudiar las condiciones en las que ocurren estos problemas, se identifican patrones con los que se pueden hacer estudios analógicos de esas condiciones, o bien hacer correlaciones entre los hechos analizados.

Las encuestas pueden ser utilizadas con diferentes propósitos; su función dependerá de la necesidad de quien las soliciten y de los objetivos que se busquen. A manera de ejemplo, en el análisis y diseño de políticas públicas, donde se requiere contar con información que permita tomar decisiones en varios aspectos, según Bañón y Carrillo es necesario identificar y analizar:

- “Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados –recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos- para desarrollar la política.” (Bañón y Carrillo, 1997: 283)

Así, en cada uno de estos aspectos, los decisores habrán de acopiar la información necesaria y pertinente. Considerando la necesidad de dotar de publicidad a sus decisiones, y tratándose de políticas públicas, las encuestas de opinión y la promoción de la activación social son fundamentales para concretar una gobernanza democrática.

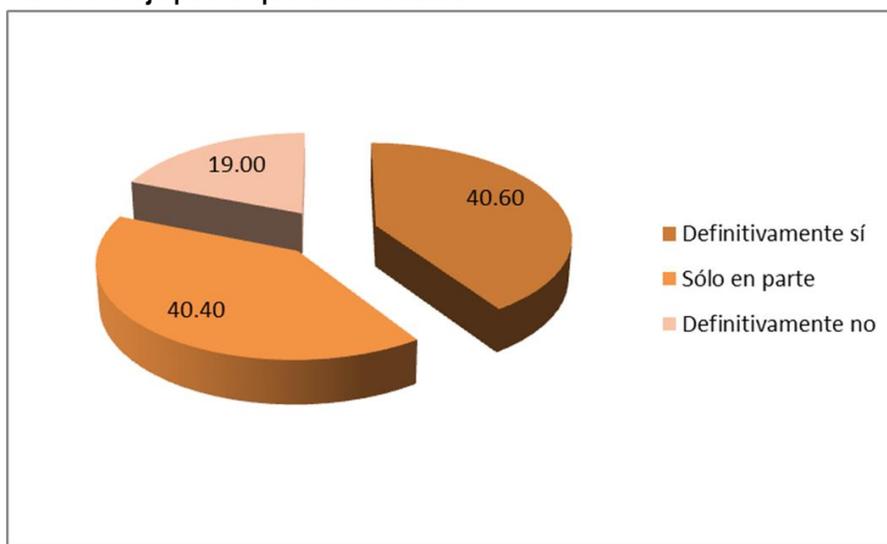
Casos de estudio sobre las encuestas en los gobiernos

Es importante destacar que aún y cuando el Gobierno Federal y el de muchos estados, incluidos el de Sonora, realizan encuestas y estudios de opinión sobre la problemática social y las demandas más apremiantes de la sociedad, existen casos en los que se alejan de las necesidades y reclamos sociales.

Un primer caso se refiere a la encuesta de opinión llevada a cabo en Hermosillo Sonora, en el año 2016, sobre el papel de las delegaciones federales en la entidad. Los resultados que se obtuvieron (Gráfico 1) mostraron que apenas el 40 por ciento de los entrevistados mencionaron que las dependencias cumplían con el trabajo para las que fueron creadas:

Gráfico 1. Opinión sobre el cumplimiento de las delegaciones federales en Sonora. 2016

¿Considera usted que las delegaciones existentes en Sonora están cumpliendo con el trabajo para el que fueron creadas?

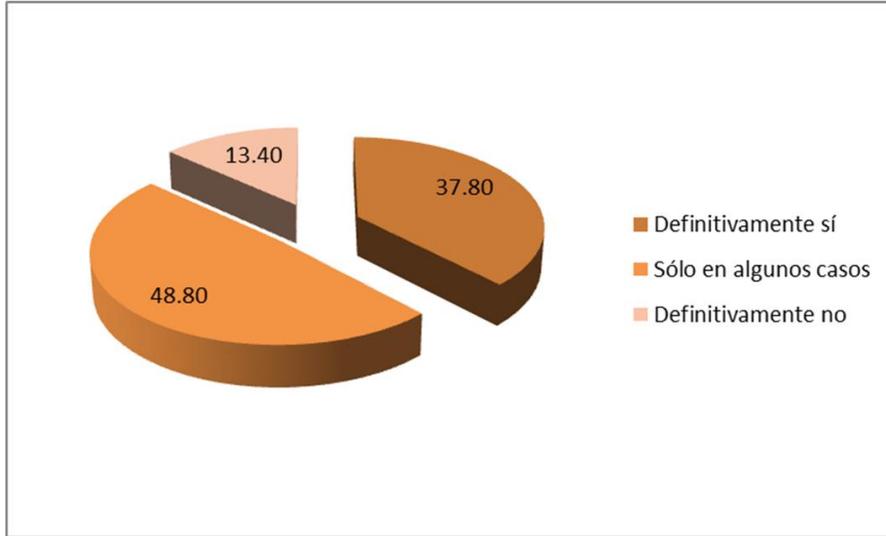


Fuente: Tomado de la encuesta realizada por la empresa TM Reporte en septiembre de 2016.

En la misma encuesta se preguntó la opinión acerca de la capacidad de los delegados federales en su desempeño del cargo ocupado (Gráfico 2). En este caso, sólo un 38 por ciento considera que los funcionarios que ocupan los cargos de dirección de las delegaciones eran capaces y conocían la problemática de sus dependencias.

Gráfico 2. Opinión sobre la capacidad de los funcionarios de las delegaciones federales en Sonora. 2016

Según su percepción, ¿En las delegaciones están los funcionarios más capaces y concedores de la problemática de su dependencia?

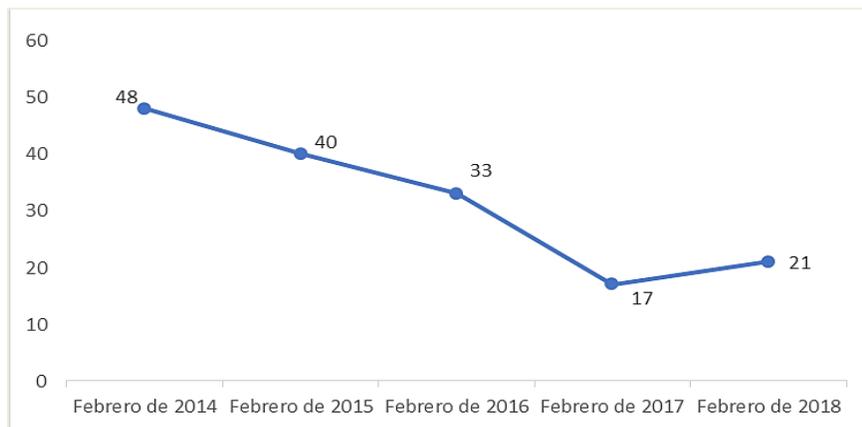


Fuente: Tomado de la encuesta realizada por la empresa TM Reporte en septiembre de 2016.

Los resultados obtenidos pudieran haberse considerado para tomar medidas y, en su caso hacer los ajustes necesarios para atender esta situación. Desde que se dio a conocer esta información, y hasta la fecha, no se han realizado cambios en estas delegaciones.

Un segundo caso tiene que ver con el desempeño de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, quien habiendo omitido las señales que le indicaban que el alza de los combustibles estaba mermando la aceptación de su gobierno, continuó con los incrementos al precio de la gasolina. Esto se observa en el Gráfico 3, en el que se asientan los índices de aceptación del gobierno federal a lo largo de 4 años.

Gráfico 3. Evaluación de la aceptación del gobierno de Enrique Peña Nieto. 2014-



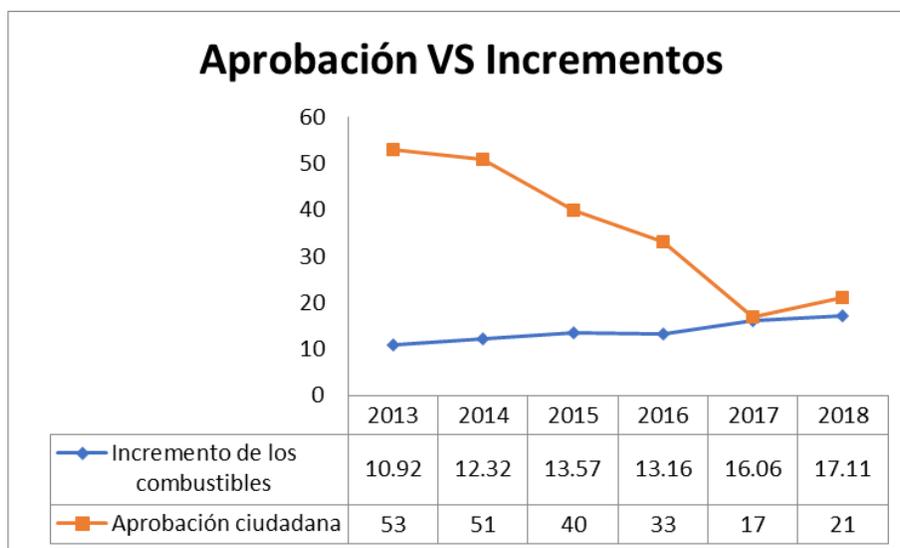
Fuente: Tomado del seguimiento de aceptación de gobierno realizado por Mitofsky.

Los estudios de opinión una herramienta para la toma de decisiones

Podemos inferir que la tendencia al alza de los precios de las gasolinas se tradujo en una tendencia a la baja de la aceptación del gobierno federal, siendo uno de los factores que provocaron el descontento social que, a la postre, se tradujo en el castigo que recibió el partido del Presidente de la República en el proceso electoral de julio de 2018.

Esta afirmación se corrobora cuando se correlacionan las dos tendencias (Gráfico 4). Es evidente que gran parte de la impopularidad del primer mandatario se asoció a casos graves como el de “La Casa Blanca”, el “Caso Ayotzinapa” y la “Fuga de El Chapo Guzmán”, entre otros. Sin embargo, es significativo valorar cómo el bienestar de la gente y la disposición de un ingreso capaz de cubrir sus necesidades sigue siendo un factor fundamental para determinar la legitimación de un gobierno.

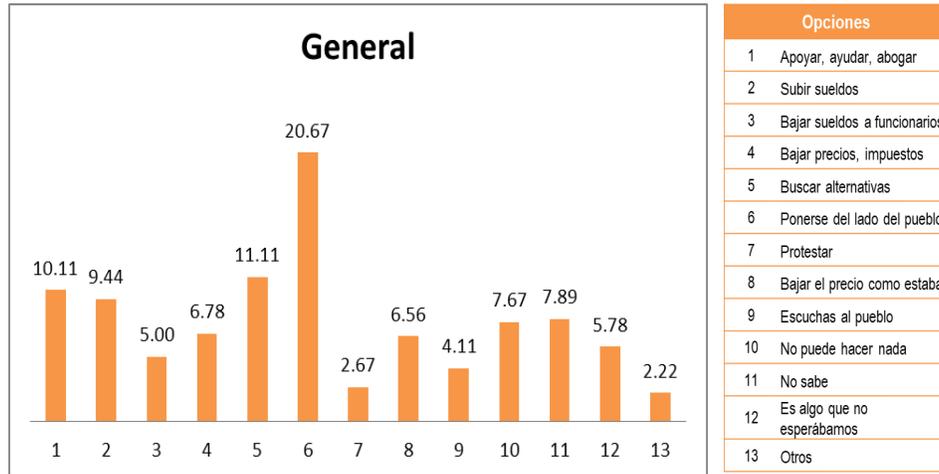
Gráfico 4. Aprobación ciudadana del gobierno federal como respuesta al incremento de precios de la gasolina. 2013-2014



Fuente: Tomado del seguimiento de aceptación de gobierno realizado por Mitofsky y del análisis realizado por el periódico El Economista.

El tercer caso da cuenta de decisiones que operan en sentido contrario al caso anterior. El gobierno en Sonora de Claudia Pavlovich, militante del mismo partido del Presidente de la República, también tuvo que hacer frente a los efectos de la impopular medida del alza de la gasolina, reflejándose en una caída significativa en su popularidad. Como parte de su gestión, la gobernadora Pavlovich ha sido sensible a los problemas de los sonorenses, los cuales fueron expresados mediante peticiones de la gente a su gobierno en relación a las medidas que se tendrían que tomar como respuesta a los incrementos en los energéticos (Gráfico 5). La petición popular giró en el sentido de que el gobierno estatal habría de asumir un mayor compromiso con la gente, dado que en la encuesta el 20.67% de los entrevistados plantearon que el gobierno debería “ponerse del lado del pueblo”.

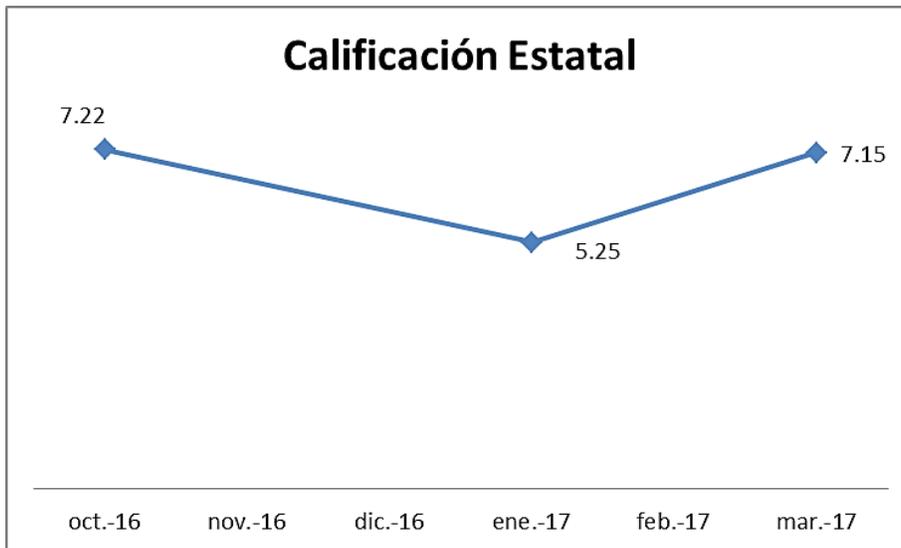
Gráfico 5. Peticiones de la población de Sonora a la Gobernadora del Estado en respuesta a los aumentos de la gasolina por el gobierno federal. 2017



Fuente: Tomado de la encuesta realizada por la empresa TM Reporte en enero de 2017.

En respuesta a las peticiones populares, el gobierno del estado anunció medidas como la reducción de los salarios a los funcionarios de gobierno, la disminución en un 15% de la estructura de gobierno y un subsidio a las tarifas del transporte público.

Gráfico 6. Evaluación de la aceptación del gobierno de Claudia Pavlovich. 2016-2017



Fuente: Tomado de las encuestas realizadas por la empresa TM Reporte en octubre de 2016 y enero y marzo de 2017.

Estas medidas, aunque paliativas, fueron valoradas por la población de la entidad, y en marzo de 2017 otra encuesta de seguimiento (Gráfico 6) presentó un repunte en el grado de aceptación de la actuación del gobierno.

Conclusiones

La politización de la población, su cada vez mayor preocupación por participar en los asuntos públicos, así como la presión que ejercen diversos actores económicos, sociales y políticos, han llevado a los gobiernos actuales a tomar en cuenta la opinión de sus gobernados, en virtud de que su alejamiento de la población representa el riesgo de perder su legitimidad política.

En la actualidad se han abierto nuevos canales de comunicación entre gobierno y sociedad, en donde la opinión del pueblo tiene mayor cabida e interés por parte de las administraciones de los diferentes órdenes de gobierno.

Las nuevas interpretaciones de la disciplina de la Administración Pública, como la nueva gestión pública, las políticas públicas y la gobernanza democrática han puesto el acento en la importancia de la relación activa entre sociedad y gobierno; la publicidad de las decisiones y acción de gobierno, junto con la racionalidad de las mismas, son los componentes que dan sentido a esta forma de comprender el papel de los gobiernos en un sistema democrático.

Con el fin de fundar objetivamente sus decisiones, los gobiernos en la actualidad han acudido a diversas herramientas que le permiten conocer la opinión de la población acerca de los problemas que la aquejan, así como de la manera en que valoran las acciones del gobierno. En este sentido, las encuestas de opinión y los estudios de mercado se han vuelto más recurrentes como medios que los gobiernos disponen para soportar sus decisiones.

Estas técnicas sirven a los gobiernos. Su aprovechamiento puede derivar en la confección e implementación adecuadas de sus políticas públicas. También sirve para valorar la opinión pública acerca del desempeño gubernamental, lo que ayuda en hacer aquellos ajustes o cambios de rumbo en los programas de gobierno, buscando hacer coincidir las estrategias de gobierno con las aspiraciones, demandas o reclamos de la sociedad. Sirven, pues, a un desempeño eficiente y eficaz de la administración pública y a su legitimación por la sociedad.

Fuentes Consultadas

- Bañon, Rafael y Ernesto Carrillo. 1997. *La Nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A. de C. V.
- Buendía Eisman Leonor. 1998. *Métodos de Investigación en Psicopedagogía*. España. McGraw-Hill Interamericana de España, S. A. U.
- Carrillo, Ernesto y Manuel Tamayo. 2008. “El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas”. *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XVII, Número 1, I semestre de 2008, pp. 193-215. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Flores Sandoval, Israel. 2015. “El marketing en el sector público: naturaleza, aplicaciones y desafíos”, *Revista virtual Contribuciones a las Ciencias Sociales*, número 27, enero-marzo de 2015. Málaga: Servicios Académicos Intercontinentales S. L. Universidad de Málaga. Grupo EUMED.NET.
Consultado en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2015/01/ciudadanos.html>.
- Kuznik, Anna, Amparo Hurtado Albir y Anna Espinal Berenguer. 2010. “El uso de la encuesta de tipo social en Traductología. Características Metodológicas”. En *MonTI. Monografías de Traducción e Interpretación*, núm. 2, 2010, pp. 315-344. Alicante, España: Universitat de València.
- Mañas Ramírez, Beatriz. 2005. “Los Orígenes Estadísticos de las Encuestas de Opinión”. En *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 9, enero-junio, 2005, pp. 89-113. Madrid: Universidad Nacional de Educación.
- Ordaz Alvarez, Arturo. 2016. “El estudio de la Administración Pública en el umbral del siglo XXI”. En Rubén Ibarra Reyes, Eramis Bueno Sánchez, Rubén Ibarra Escobedo y José Luis Hernández Suárez (Coord.), *Trascender el neoliberalismo y salvar a la humanidad*, pp. 1181-1193. México: Universidad Autónoma de Zacatecas Francisco García Salinas (UAZ).

La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca

Nilá Marcial Romero
Martín Hernández Juárez
Aurelio León Merino

Introducción

A pesar de que la disponibilidad de alimentos en escala mundial es suficiente para alimentar a la población en su conjunto, el problema está en el acceso a ellos, es decir, existe inseguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria existe cuando la disponibilidad nutricional alimentos o la capacidad de adquirir alimentos aceptables en formas socialmente aceptables son limitados o inciertos (Anderson, 2015).

En general, las maneras de estimar la inseguridad alimentaria a escala familiar son diversas, desde la percepción de los jefes de hogar hacia una disminución de los alimentos disponibles, e incluso a nivel individual se han centrado los estudios a estimar las calorías necesarias para las actividades diarias de cada persona (Loring *et al.*, 2009). A diferencia de lo anterior, la vulnerabilidad alimentaria refleja la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, con relación a un valor crítico que define niveles mínimos para el bienestar humano (Tobasuda *et al.*, 2013).

La crítica a este tipo de estudios es que la inseguridad alimentaria debe analizarse en su duración e intensidad (Hart, 2009). En este sentido, es necesario entender a la inseguridad alimentaria como un fenómeno dinámico en el cual es importante identificar el rol de las estructuras sociales y de organización de las sociedades considerando el arraigo en la cultura e identidad.

En el presente trabajo se analizan a las estructuras sociales y a sus prácticas comunitarias, específicamente al tequio, para explicar el rol que estas tienen ante el fenómeno de la vulnerabilidad alimentaria a escala familiar; particularmente para la superación de los momentos con mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria.

La inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria existe cuando la disponibilidad nutricional alimentos o la capacidad de adquirir alimentos aceptables en formas socialmente aceptables son limitados o inciertos (Anderson, 2015).

La disponibilidad de alimentos en el mundo no es suficiente para asegurar que estos lleguen a los hogares; el hambre, en cambio, es el reflejo de la inseguridad alimentaria que se padece. El

problema continúan siendo el mismo: el acceso, que depende de la capacidad de para adquirirlos en el mercado y los medios físicos para obtenerlos. En el último informe de FAO, FIDA, OMS (2017) se identificó un incremento en el número de personas que se quedan con la sensación de hambre por no tener ingresos suficientes para adquirir los alimentos de su canasta básica, al afirmarse que el número de personas subalimentadas pasó de los 777 millones en 2015 a 815 millones en 2016 .

En este sentido a nivel mundial se han buscado mecanismos que permitan identificar el estado de la seguridad alimentaria a partir de un análisis del balance entre las exportaciones e importaciones de alimentos. En la escala familiar se han diseñado escalas para la estimación de la inseguridad alimentaria a través de la percepción de los jefes de hogar hacia una disminución de los alimentos disponibles en el hogar para su consumo. Otros autores como Loring *et al.* (2009) han realizados estudios a nivel individual y enfocados a estimar las calorías necesarias para las actividades diarias de cada persona.

Estudios con un enfoque más holístico de vulnerabilidad alimentaria se encuentra los realizados por Velazco *et al.* (2016) en hogares rurales de Etiopía, analizaron los shocks a que las familias están expuestas y su relación con el acceso a los alimentos desde un enfoque del clima y la producción agrícola. En este mismo sentido, Nagoda *et al.* (2017) realizó estudios con énfasis en las respuestas adecuadas de los programas de asistencia social para enfrentar la vulnerabilidad de las personas en zonas marginadas. Sin embargo, las estructuras sociales y su funcionalidad ante este fenómeno en las familias rurales son poco visibles en dichos estudios.

Dimensiones de la inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria se puede expresar en dos dimensiones: duración e intensidad (Hart, 2009). Respecto a la dimensión temporal, esta puede ser crónica o transitoria; se considera crónica si persiste por un periodo prolongado y está relacionada a deficiencias estructurales en los sistemas locales de alimentos, también se debe por la escasez de activos y bajos ingresos que restringen la disponibilidad y el acceso por un periodo prolongado.

Por otro lado, la inseguridad alimentaria transitoria usualmente es rápida en el sentido de que se presenta en un tiempo corto la escasez de alimentos disponibles y su acceso a ellos. La duración de esta puede estar afectada por una intensidad moderada o severa. La siguiente tabla muestra una combinación de las dimensiones de la inseguridad alimentaria.

Tabla 1. Combinación de las dimensiones de temporalidad e intensidad en la inseguridad alimentaria.

| | | Intensidad | |
|------------------|-------------|--|--|
| | | Moderada | Severa |
| Tempor alidad | Crónica | Inseguridad alimentaria crónica moderada (Hambre crónica) | Inseguridad alimentaria crónica severa (Alta tasa de mortalidad infantil) |
| | Transitoria | Inseguridad alimentaria transitoria moderada | Inseguridad alimentaria transitoria severa |

La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca

| | | | |
|--|--------------------|---|--|
| | Transitoria | Inseguridad alimentaria transitoria moderada (Estacionalidad) | Inseguridad alimentaria transitoria severa (Emergencias) |
|--|--------------------|---|--|

Fuente: Hart (2009)

Existe una relación entre las dimensiones expuestas; por lo cual hace que la inseguridad alimentaria se deba entender como un concepto dinámico.

Vulnerabilidad alimentaria

La vulnerabilidad alimentaria refleja la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, con relación a un valor crítico que define niveles mínimos para el bienestar humano (Tobasuda *et al.*, 2013). El grado de vulnerabilidad dependerá de las características del riesgo y la capacidad del hogar para recuperarse, al mismo tiempo, depende de las características del hogar y de su base de activos (Bogale, 2012).

El enfoque de la vulnerabilidad es explícitamente dinámico y prospectivo, en el sentido de que no se trata simplemente de los resultados actuales sino de su incidencia futura. Por lo tanto, analiza la inseguridad alimentaria ex ante, en lugar de examinarla como un resultado ex post; en segundo lugar, el análisis se realiza en un marco fortuito (inesperado) y, por lo tanto, puede considerar plenamente las incertidumbres asociadas con la inseguridad alimentaria futura, como el rol de los shocks externos y las estrategias que los hogares, las comunidades o las instituciones públicas pueden adoptar para reducir la probabilidad de resultados (Scaramozzino, 2006).

Las dimensiones de la vulnerabilidad alimentaria

Para su análisis, la vulnerabilidad comprende dos dimensiones: una externa y otra interna. La dimensión externa se refiere a los elementos estructurales que determinan la sensibilidad y el riesgo de exposición; estos factores incluyen procesos como la globalización económica, conflictos y cambios ambientales; procesos que pueden ser de naturaleza global, nacional o local, pero tienen impacto a nivel de hogar. La exposición no se trata simplemente de la exposición a un desastre natural temporal como una inundación o una sequía, sino que puede ser a largo plazo y gradual. Por otro lado, Hart (2009) refiere que la dimensión interna se refiere a la capacidad de los hogares para responder y enfrentar los factores estresantes y las acciones necesarias para superar, o al menos reducir, los efectos indeseables de la exposición a procesos de cambio ambiental, económico, político y social.

Estrategias de afrontamiento de los hogares

Con la continuidad de un patrón de clima poco confiable, a la par escalando niveles de pobreza y la prevalencia de enfermedades crónicas, los hogares más vulnerables a los choques relacionados con los alimentos tienen que acudir a las estrategias de afrontamiento de inseguridad alimentaria para sobrevivir (Mabuza *et al.*, 2016). Por su parte, Musemwa *et al.* (2015) señalan que las estrategias de afrontamiento son los métodos utilizados por los hogares para sobrevivir cuando se enfrentan a una falla imprevista de los medios de subsistencia; estas

se emplean para mitigar los efectos de no tener suficiente comida para satisfacer las necesidades del hogar

Estas estrategias generalmente se clasifican en tres grupos:

- a) Las no erosivas (seguros). Se caracteriza principalmente por cambios en la dieta, incluida la reducción en la frecuencia de las comidas diarias, la reducción en el tamaño de las porciones por comida o el consumo de alimentos menos preferidos (Musemwa *et al.*, 2015).
- b) Las erosivas (crisis). Se caracteriza por la venta de activos improductivos y productivos, un acto que eventualmente podría reducir la capacidad de generación de ingresos del hogar (*idem*).
- c) Las fallidas (de socorro). Se aplican cuando el hogar tiene pocas opciones de supervivencia y tiene que pedir comida o depender de la asistencia o como la ayuda alimentaria (*idem*).

Estructuras sociales campesinas

En su análisis sobre el lugar del campesino en la sociedad, Wolf (1971) afirma que los campesinos forman parte de una sociedad amplia compleja y en donde ellos aún cultivan sus tierras con útiles tradicionales; además, no solo constituyen la mayoría sino que facilitan los fondos de renta y beneficios que aseguran toda la estructura social; es decir, los campesinos son el eje central para que el resto de los grupos dependan del campesinado para su alimentación.

En la época reciente, la migración se ha constituido como una estrategia de sobrevivencia en la sociedad campesina y, a pesar de que existen cambios estructurales, estos van acompañados por un desplazamiento de la funcionalidad de la tierra, es decir, la tierra tiene de manera simultánea un significado de producción, una fuente de ingreso, un objeto de socialización y también funciona como un símbolo de identificación cultural. En este punto las familias desarrollan sus propias estructuras y estrategias que son externas a la estructura institucional formal, que se conservan las propias de la comunidad, en donde la cohesión social de las comunidades permite la apropiación de una red tradicional de intercambio y comercio (Cortes, 2001).

En este sentido, la modernización ha transformado de manera significativa la forma de vida de las sociedades campesinas. Sin embargo, en algunos casos se conservan expresiones culturales y organizativas para sobrevivir; algunas prácticas tienen arraigo en la cultura e identidad, como el trabajo cooperativo (güeza-trabajo), préstamo de alimentos (güeza-alimentos), trueque, agricultura tradicional y recolección de plantas silvestres (Tamaquiza *et al.*, 2017).

El presente trabajo se centra en expresiones organizativas que benefician a la comunidad a través del trabajo cooperativo (llamado “tequio”), al mismo tiempo la importancia de la familia como unidad de organización.

Métodos y técnicas

El presente estudio se realizó en el Estado de Oaxaca, México; específicamente, distrito de Coixtlahuaca, municipio del mismo nombre y que se ubica dentro de la región mixteca (figura 1). Se eligieron localidades con niveles de alta y muy alta marginación y con actividades agropecuarias en menor escala; y, en algunos casos; también con actividades artesanales

La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca

(palma). Las localidades elegidas fueron: La Ciénega, La Estancia, Río Blanco, Río Poblano y Santa Catarina Ocotlán.

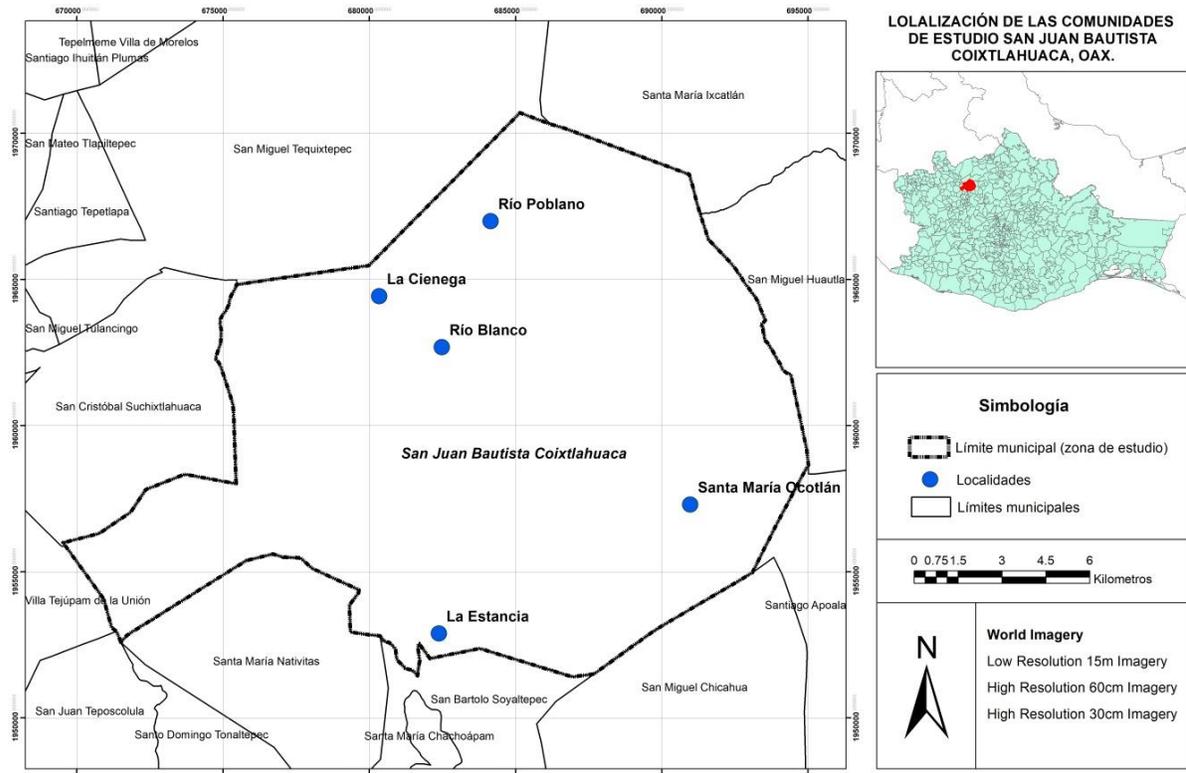


Figura 1. Ubicación de región de estudio

Para la recolección de información se desarrolló en dos etapas: (1) aplicación de entrevistas semiestructuradas a los representantes de las localidades (Agencias Municipales), una por agencia; y (2) aplicación de una encuesta a una muestra de familias de las localidades seleccionadas. El cálculo de la muestra se realizó con base a la fórmula de varianza máxima, con una significancia del .10, y el tamaño de muestra resultante fue de 141 hogares.

Fórmula para la estimación de muestra

$$n = \frac{NZ^2\alpha}{2p*q} \dots\dots\dots(1)$$

En Donde:

n= tamaño de muestra

N= población

α= nivel de confianza

Z= desviaciones estándar

p= probabilidad de éxito

q= probabilidad de fracaso

d= precisión expresada en porcentaje

El tamaño de muestra resultante se le aplicó un cuestionario estructurado con variables sociodemográficas. Se realizó un mapeo social de las principales estructuras organizativas a nivel comunidad y se relaciona con el aprovechamiento de recursos disponibles. Para análisis del mapeo social se utilizó el software Atlas Ti 7.0©.

Resultados y discusión

El número de Unidades Económicas Familiares entrevistadas fueron 141, de las cuales, el promedio de integrantes en el hogar fue de 3.66, en el 85.1% de los casos la jefatura del hogar recae en el varón, mientras que el 14.9% tuvieron una jefatura femenina. La edad media del jefe de hogar fue de 52 años, con una mínima de 17 y máxima de 87 años. El 63.8% de los jefes de hogar estaban casados (as), el 13.5 solteros, el 9.9 vivía en unión libre, el 7.8 enviudó, el 2.1 vivía separado, y el 1.4 estaba divorciado. En cuanto a escolaridad de las y los jefes de hogar, en promedio solo tenían 6 años de estudio, y el 73.10% tenían una escolaridad menor al nivel de secundaria.

Las viviendas que habitaban eran en su mayoría propias (96.5%), mientras que el 3.5% son prestadas; y en su mayoría con 2 y 3 habitaciones. Los materiales de edificación de las viviendas son diversos, en general la mayoría de los techos (77%) estaban construidos o lámina metálica; las paredes de block o ladrillo (85.1%) y pisos de concreto en su mayoría (90.1%). Los servicios básicos identificados fueron: energía eléctrica, en el 87.2% de los hogares; agua entubada, en el 85% de hogares; en su totalidad se cuenta con letrina y es la leña la principal fuente de combustible (90%).

Los recursos para la producción de alimentos son limitados entre las familias. El 39% de los casos con parcelas propias, el 52.5% con terrenos ejidales o comunales, sólo el 3.6% le prestan terrenos para sembrar y el 2.1% paga renta de la parcela. El promedio de superficie es de solo 2 hectáreas, (mínimo de .25 y máximo de 7 hectáreas).

Sin embargo, estas parcelas pueden variar en número, es decir, se siembra en promedio 2 parcelas, pero puede variar desde una hasta 5 y en diferente ubicación espacial. En todos los casos se depende de la lluvia para el cultivo de los granos básicos. Los cultivos que se siembran son: maíz, frijol, trigo, avena, haba, alberjon, calabaza, papa y cebada.

La disponibilidad de alimentos en el hogar a través de sus cultivos, es generalmente de solo un ciclo al año. Los cultivos son diversos, pero también lo son las combinaciones de estos en los sistemas de producción establecidos por las familias. Son pocos los casos que siembran unicultivos (maíz y trigo); mientras que mayoría de las familias practican una alta diversidad de cultivos en asociación (hasta 25 combinaciones) lo cual tiene una lógica para asegurar su alimentación y aprovechar los cultivos en diferentes etapas del año. En el siguiente cuadro se tienen las principales combinaciones. Cabe destacar que en cuatro UEF se dejó descansar la parcela para la siembra.

Cuadro 1. Combinacion de principales cultivos

| Combinaciones | Frecuencia | Porcentaje |
|--|------------|------------|
| Maíz | 29 | 20.6 |
| Trigo | 3 | 2.1 |
| Maíz y otro cultivo (frijol, trigo, avena o haba) | 39 | 27.7 |
| Maíz, frijol y otro cultivo (trigo, avena, haba, alberjon, calabaza) | 35 | 24.8 |
| Maíz, trigo y otro cultivo (avena, alberjon) | 3 | 2.1 |
| Maíz, frijol o otros dos cultivos | 21 | 14.9 |
| Maíz, frijol, trigo y otros tres cultivos | 4 | 2.8 |
| Maíz, frijol y otros cuatro cultivos | 2 | 1.4 |
| Maíz, frijol y otros cinco cultivos | 1 | .7 |
| No cultivados | 4 | 2.8 |
| TOTAL | 141 | 100 |

La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca

El modelo de organización en las agencias municipales muestra similitudes con relación al grado de involucramiento de sus habitantes. El tequio, como una práctica social, se ha mantenido como el eje central de la vida comunitaria que involucra a todos los integrantes de la comunidad en un trabajo colectivo que refuerza las relaciones sociales para el bien común.

La forma de organización comunitaria básica es a través de comités que trabajan en la atención de las principales actividades y necesidades colectivas. Como se muestra en la figura 2, en las escuelas, el centro de salud e incluso la maquinaria agrícola de la comunidad requiere de un comité responsable de su uso y de la organización para las tareas comunes.

El tequio es la forma en que se expresa el interés y el grado de responsabilidad de cada ciudadano; y al mismo tiempo, es una oportunidad de convivencia y vivencia en la atención de las principales necesidades de la población. Las tareas son diversas, y van desde una acción de mejora en las instalaciones de educación, el centro de salud, la reconstrucción de caminos hasta las actividades que se desarrollan entorno a las actividades económicas como agricultura en los terrenos de cultivo.

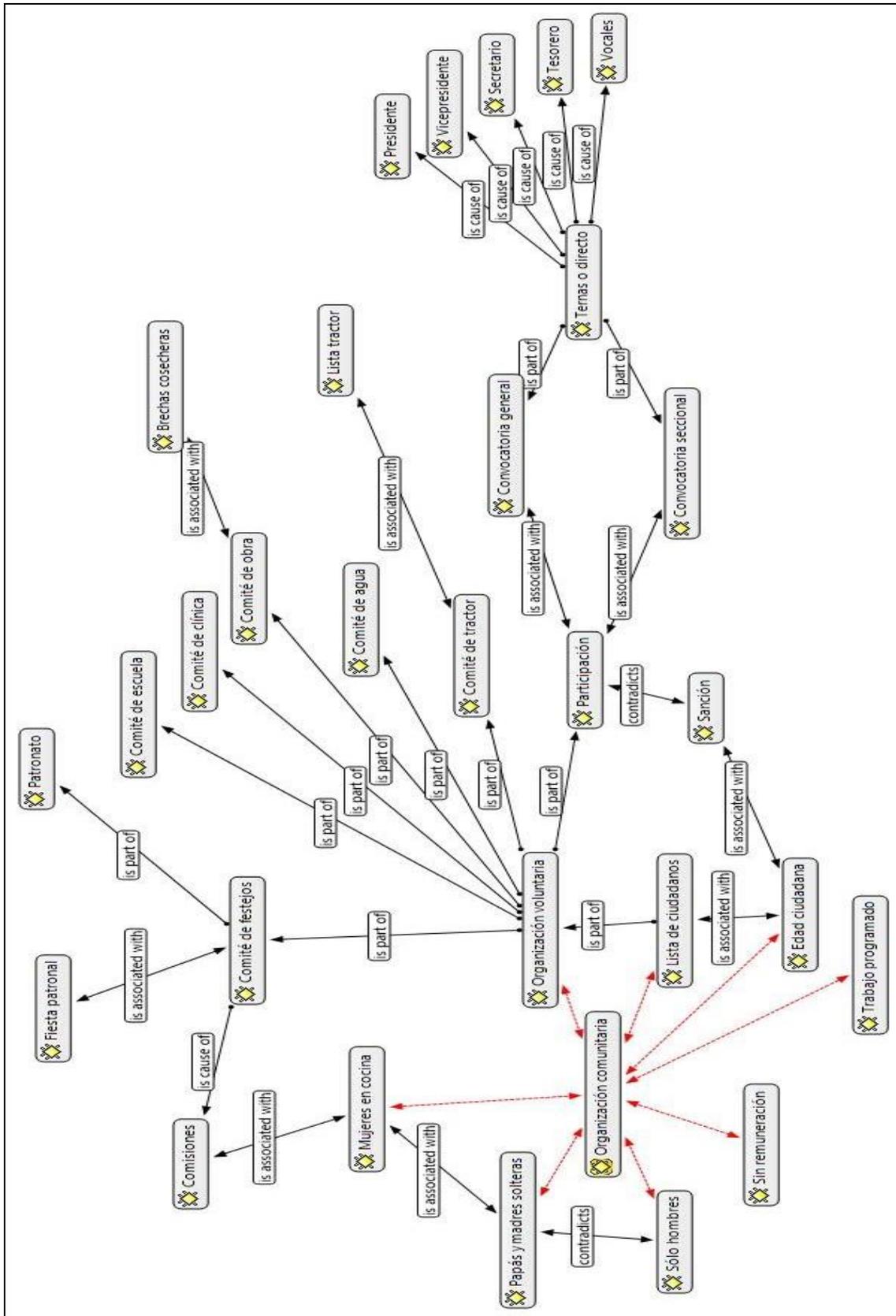


Figura 2. Mapeo social de organización comunitaria

La importancia de la organización comunitaria ante la vulnerabilidad alimentaria en localidades de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca

El análisis de los resultados permite comprender que la travesía que tiene una familia para lograr alimentar a sus integrantes es de especial interés; para ello, es necesario conocer el contexto en el que se desenvuelven. Las relaciones que se tienen en la comunidad, la convivencia y los desafíos que se comparten, son parte importante para identificar puntos de coincidencia en los cuales la comunidad se fortalece y participa como proveedor de activos en los momentos de mayor complejidad a escala local.

El estado de Oaxaca se caracteriza por practicar la ayuda mutua entre los residentes de una comunidad, la “ida y vuelta” para las actividades agrícolas o los tequios, simbolizan los lazos de unión entre los integrantes de las comunidades. Un ejemplo de la ayuda mutua se manifiesta, de manera particular, en las fiestas patronales de las comunidades. En este ejemplo la organización se establece es a través de comités, en donde se nombran a responsables de actividades específicas tales como la elaboración de la comida, la búsqueda de combustible maderable para la cocción de los alimentos, la amenización del evento con música típica de la entidad, en toda la organización siempre están presentes tanto autoridades (municipales o agentes) como migrantes “paisanos” que se ocupan de manera puntual todo sea según lo planeado.

En las estructuras organizativas comunitarias, la familia desempeña un rol muy importante. Al interior de un hogar, generalmente es una persona la que está involucrada en este tipo de actividades y dedica la mayor parte de su tiempo en reuniones, juntas o asambleas en donde se toman las decisiones; esta persona generalmente es el jefe de familia. Sin embargo, ante esta situación, muchas veces, la familia se ve forzada a modificar sus roles y otro miembro se ve en la necesidad de actuar como principal proveedor o proveedora de alimentos, pudiendo ser la esposa o los hijos/as mayores.

Aunado a lo anterior, los desafíos que tiene la familia rural son mayores y debe procurar la sobrevivencia de sus integrantes, ahora en un contexto de mayor complejidad, no sólo por la ausencia de uno de sus integrantes por participar en las estructuras sociales comunitarias; sino también por factores que están fuera de su capacidad de control, como es el caso de fenómenos climatológicos.

Sin embargo, el integrante que participa en la comunidad, organizando o coordinando actividades que son para la mejora de su comunidad, tiene la satisfacción de que se le reconozca socialmente y culturalmente como un buen ciudadano y se tiene la certeza de recibir apoyo en caso de ser necesario, para la realización de sus actividades agropecuarias o en otras esferas comunitarias.

Conclusiones

Las comunidades rurales en el área de estudio han mantenido de manera funcional las estructuras sociales colectivas para atender las principales necesidades de sus residentes, y tienen un papel fundamental en la situación de vulnerabilidad alimentaria en que viven las familias en las localidades rurales del municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca. El tequio es una de estas formas de expresión cultural organizativa que se siguen practicando, a pesar del entorno económico, político y medio ambiental adverso en que viven, ya que permite realizar y concretar un trabajo cooperativo entre los integrantes de la comunidad para sobrevivir en los momentos de mayor riesgo a padecer inseguridad alimentaria.

La familia es la base de la organización en la comunidad. Los integrantes de ella tienen roles específicos que les permiten coordinarse en las actividades propias del hogar y en la participación de la vida comunitaria a través de los tequios a los que son convocados.

En los procesos de participación comunitaria, la familia se ve en la necesidad de modificar sus roles en la provisión de los recursos para la sobrevivencia, de tal manera que mientras los jefes

de familia participan en las estructuras sociales, la esposa y/o hijos mayores toman el rol o roles como principales proveedores de alimentos.

Aunque la reorganización al interior de las familias rurales para la participación en las estructuras colectivas comunitarias y a procuración de su sobrevivencia tienen algún grado de efectividad, aún se tiene grandes desafíos debido a que viven en un contexto de mayor complejidad, tanto por la ausencia de alguno de sus integrantes por participar en las estructuras sociales comunitarias como de otros factores que están fuera de su capacidad de control, como es el caso de fenómenos climatológicos, la migración, envejecimiento poblacional, entre otros .

Fuentes Consultadas

- Anderson, S. A. 2015. *Core indicators of nutritional state for difficult-to-sample populations*.
- Bogale, A. 2012. *Vulnerability of smallholder rural households to food insecurity in Eastern Ethiopia*. *Food Security*, 4(4), 581–591. <https://doi.org/10.1007/s12571-012-0208-x>
- Cortes, G. (2001). *Rooted migrants: Land and rural development in the Valle Alto of Cochabamba, bolivia*. *Land and Sustainable Livelihood in Latin America*, Holanda, royal Tropical institute, 59.
- FAO, FIDA, OMS, P. y U. 2017. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017*.
- Hart, T. G. B. 2009. *Exploring definitions of food insecurity and vulnerability : time to refocus assessments*, 1853(September). <https://doi.org/10.1080/03031853.2009.9523832>
- Loring, P. A., & Gerlach, S. C. 2009. *Food, culture, and human health in Alaska: an integrative health approach to food security*. *Environmental Science & Policy*, 12(4), 466-478.
- Mabuza, M. L., Ortmann, G. F., & Wale, E. 2016. *Frequency and extent of employing food insecurity coping strategies among rural households: determinants and implications for policy using evidence from Swaziland*. *Food Security*, 8(1), 255–269. <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0527-9>
- Musemwa, L., Muchenje, V., Mushunje, A., Aghdasi, F., & Zhou, L. 2015. *Household food insecurity in the poorest province of South Africa: level, causes and coping strategies*. *Food Security*. <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0422-4>
- Nagoda, S., & Nightingale, A. J. 2017. *Participation and Power in Climate Change Adaptation Policies: Vulnerability in Food Security Programs in Nepal*. *World Development*, 100, 85-93
- Plan Municipal de Desarrollo San Juan Bautista Coixtlahuaca. 2017-2019.
- Scaramozzino, P. 2006. *Measuring Vulnerability to Food Insecurity*. Retrieved from www.fao.org/es/esa
- Tamaquiza, P. P. P., Garza, H. N., Olvera, M. A. P., & Sánchez, D. F. 2017. *Prácticas organizativas mixtecas asociadas con la seguridad alimentaria y su patrimonio*. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, (18), 3399–3712.
- Tobasuda Acuña Isaías, P. M. M. y A. 2013. *Pobreza, Medios de Vida y Seguridad Alimentaria*.
- Velazco, J., & Ballester, R. 2016. *Food Access and Shocks in Rural Households: Evidence from Bangladesh and Ethiopia*. *Social Indicators Research*, 129(2), 527-549.
- Wolf, Eric R. 1971. *Los Campesinos*. Editorial Labor, Nueva Colección Labor, Primera edición en español, Traducción de Juan Eduardo Cirlot Laporta, Barcelona.

Desarrollo integral con rostro humano

Arturo Ordaz Alvarez
Gustavo de Jesús Bravo Castillo
Francisco Javier Santini Rodríguez

Introducción

El modelo de desarrollo impulsado desde la década de los setenta en los países de América Latina, e instrumentado por el paquete de *políticas neoliberales* que desde 1989 se instrumentaron como resultado del llamado *Consenso de Washington* ha dado pie a diferentes situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

El replanteamiento del perfil y el papel del aparato estatal propuesto por estas medidas mermó sus capacidades políticas y económicas. El remedio gerencial propuesto por el neoliberalismo pretendió dar respuesta a las demandas de un contexto de globalización y regionalización económica, por una parte, y, por la otra, incrustarse en la dinámica del desarrollo de la economía mundial soportada por el impulso de la ciencia y tecnología de la información y la comunicación, aprovechando estas innovaciones en la configuración de un modelo organizacional y político centrado en el manejo gerencial del gobierno y sus programas.

Sin embargo, los productos generados por el neoliberalismo evidencian su énfasis en la búsqueda de satisfactores de corto plazo con una perspectiva economicista, y muestran una despreocupación por los magros resultados económicos, sociales, políticos y ecológicos manifiestos en la desigualdad social, la reducción temporal del ciclo económico y por los problemas del medio ambiente.

Partiendo de la idea que el desarrollo social constituye un fenómeno multidimensional en el que se entrelazan diversas perspectivas que atañen y requieren de todos los sectores de la sociedad, y teniendo como referente los planteamientos teóricos de Albert O. Hirschman y Bernardo Kliksberg, este trabajo aborda una serie de reflexiones acerca del desarrollo, la sociedad y el Estado, y las propuestas hechas por estos intelectuales acerca de la vida en sociedad, la visión de un desarrollo integral, y la necesidad de asumir y poner en práctica los principios de una ética pública que den rumbo a los esfuerzos que los gobiernos y los particulares lleven a cabo para una mejor convivencia, más justa e igualitaria.

El diálogo con las ideas de estos dos intelectuales pretende aprovechar la visión interdisciplinaria subyacente en sus estudios, así como su profundo compromiso con el bienestar y desarrollo social. Existe coincidencia con ambos teóricos en el sentido de la necesidad de una ética pública con la que, sin menoscabo de las libertades individuales y de un régimen democrático, se asuman valores sustentados en el interés público, el bienestar colectivo y el desarrollo integral.

En este sentido, se considera que el avance en colectividad requiere del esfuerzo conjunto de las instancias estatales con organismos privados y sociales, definiendo propósitos comunes de

interés público e impulsando programas, proyectos y acciones cuyos resultados afecten positivamente a la población. En el fondo de esta discusión está la idea de que toda definición del desarrollo debe tener un rostro humano.

El tema del desarrollo

El *desarrollo* se ha definido en los últimos años como un proceso multidimensional cuyo destino es el hombre en comunidad, en colectivo (Todaro, 1991: 154). Desde los años cincuenta del siglo XX, con la discusión acerca del crecimiento económico, se fueron incorporado y revalorado los intereses sociales relativos a dicho crecimiento, sumando a la visión economicista original otros elementos y visiones que interesan a la vida en sociedad y a las condiciones necesarias para generar una calidad de vida capaz de dar respuestas a los intereses y necesidades de la sociedad en general.

La evolución del concepto de desarrollo muestra una evolución hacia una perspectiva más amplia que la del simple crecimiento económico. Si bien el desarrollo tiene como base y condición fundamental al crecimiento económico, la noción que hoy se asume corresponde a una versión ampliada a la que es posible agregar otras dimensiones como la política, la social, la cultural, la ecológica, la intangible, la individual y la societal.

Desde su primera obra *La estrategia del desarrollo económico*, Hirschman se mostró escéptico ante las teorías de la ortodoxia económica. No sólo expresó dudas sobre el traslado de los modelos diseñados en los países industrializados hacia los países en desarrollo, sino que, también, cuestionó la esquematización simplista de los postulados teóricos bajo los cuales se sustentaban. Su escepticismo tocó tanto el modelo del equilibrio clásico del mercado, como los planteamientos keynesianos que buscaban, en el plano macroeconómico, el pleno empleo de los factores productivos privilegiando la atención a la demanda agregada; más adelante lo haría, también, con las ideas monetaristas de Friedman.

Los diagnósticos de los organismos internacionales de fines de los cincuenta, según Adelman, derivaban en la necesidad de impulsar el desarrollo de los países de América Latina mediante un paquete de fuertes inversiones orientado bajo “un plan integral y de amplio alcance: un “ataque generalizado”, a fin de romper “el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la falta de salud y la baja productividad” [...] Se hacía énfasis en unas mejoras aplicadas con determinación y coordinadas en todos los frentes simultáneamente, a fin de evitar distorsiones, cuellos de botella y retrasos en algunas regiones y sectores.” (Adelman, 2008: 5) A contrario sensu, Hirschman, discrepaba de tales procesos planificadores y de la búsqueda de un desarrollo equilibrado; su conocimiento de la realidad latinoamericana, en particular de Colombia donde vivió cuatro años, lo llevó a pensar de manera *micro*, poniendo atención a las singularidades de la región, las cuales, en su lógica, serían las determinantes de definir la mejor estrategia para cada país. Por lo tanto, el análisis habría de partir desde abajo, de manera incremental, prestando atención a las evidencias que configuran el diagnóstico y tomando en cuenta *racionalidades ocultas* cuya entendimiento y argumentación pudieran tener base en diferentes campos de conocimiento y necesariamente, de manera exclusiva, en el campo económico.

Kliksberg, por su parte, también reconoce la importancia del crecimiento económico como sustento del desarrollo. Para él, resulta imprescindible que “... los países crezcan a fuertes tasas, obtengan equilibrios macroeconómicos, aseguren la estabilidad y mejoren su competitividad.” (Kliksberg, 1993: XXXVII) Pero, tratándose del desarrollo, los esfuerzos a realizarse tienen que ir más allá de la visión simplista de que habiendo crecimiento éste “derramará” beneficios a toda la sociedad.

Dando cuenta de los alcances de las políticas impulsadas por los gobiernos de América Latina desde las últimas décadas del siglo pasado, Kliksberg reflexiona acerca del impacto que han tenido las teorías del desarrollo, por los hechos y no por la difusión que se les ha brindado en el continente. Y precisamente, en atención a los hechos, advierte que “Las promesas hechas a América Latina a comienzos de los 80 sobre lo que sucedería al aplicar el modelo convencional no se cumplieron en la práctica.” (Kliksberg, 2001: 11) Esto se refleja no sólo en los altos índices de inestabilidad económica en lo relativo a la producción, el empleo, la inflación y el déficit, sino, lo más lamentable, en el incremento exorbitante de la inequidad, la exclusión y la desigualdad sociales.

Asume que la perspectiva del desarrollo diseñada e instrumentada desde los organismos de financiamiento internacionales es reduccionista, poniendo acento a temas estrictamente económicos y dejando de lado asuntos que van más allá del desarrollo económico. Considera que “...el desarrollo se ha demostrado como un proceso mucho más multifacético en la experiencia histórica reciente.” (Kliksberg, 1993: XXXVII). Al igual que Hirschman (1984), quien propone *traspasar fronteras* para que, de manera multidisciplinaria, se puedan comprender de manera integral los fenómenos y procesos del desarrollo, Kliksberg (1993) asume que la complejidad del desarrollo debe abordarse mediante *interconexiones sistemáticas y activas* entre lo económico y lo social, además de incluir en dicho análisis y estrategia otras aristas de orden cultural, político y ambiental.

La noción del desarrollo demanda comprenderse de manera amplia, holística y compleja. La exposición del desarrollo mediante sofisticados y simplificados modelos matemáticos sólo permite una aproximación reducida de la realidad social. Pueden resultar útiles en la comprensión de los fenómenos económicos, sin embargo, éstos que son reflejo de la dinámica social no pueden reducirse a fórmulas matemáticas delimitadas por supuestos convencionales de cómo debe operar la realidad. En su crítica a la teoría económica tradicional, Hirschman cuestionó que “La economía, en cuanto ciencia del comportamiento humano, se ha basado en un postulado extraordinariamente parsimonioso: el del individuo aislado y centrado en sus propios intereses, quien libre y racionalmente escoge entre diversas alternativas de acción luego de sopesar sus presuntos costos y beneficios. (Hirschman, 1986b: 135) De allí su alejamiento de las soluciones con base a modelos simplificados y reduccionistas de la sociedad, de las visiones generalistas y contundentes basadas en planes diseñados desde fuera y despegados de las condiciones y problemáticas que presenta la realidad.

En palabras de Kliksberg, si bien reconoce que el crecimiento económico es imprescindible para aumentar los bienes y servicios que produce la sociedad, y, por consecuencia considera necesarias las condiciones de estabilidad económica para que esto ocurra, advierte que ello por sí solo es “...simplificar extremadamente el tema del desarrollo y de sus dimensiones sociales, aventurar que el crecimiento económico sólo producirá los resultados necesarios.” (Kliksberg,

2001; 12) En consecuencia, y de acuerdo con los argumentos vertidos por Kliksberg, se puede resumir diciendo que:

Las conclusiones resultantes enfatizan que cuanto mejor sea el crecimiento y más recursos haya se ampliarán las posibilidades para la sociedad, pero la vida de la gente que es el fin último no se puede medir por algo que es un medio, debe medirse por índices que reflejen lo que sucede en ámbitos básicos de la vida cotidiana. (Kliksberg, 2001; 13)

Sociedad, Estado y desarrollo

Existe una relación dialéctica entre sociedad y Estado como agentes activos del desarrollo. Las interpretaciones sobre el papel que juega el Estado en el ámbito económico han oscilado entre su rol como garante del desenvolvimiento del mercado como asignador de recursos, y, en el otro sentido, como interventor en la vida económica, sea para realizar acciones de bienestar, como empresario o bien en calidad de conductor del desarrollo nacional mediante la aplicación de políticas gubernamentales de diversa naturaleza.

Tras la crisis de los setenta, las medidas implementadas en el mundo occidental pautaron, como una de sus estrategias centrales, el desmantelamiento del Estado interventor y su redefinición como entidad eminentemente política y ajena al quehacer económico. Al respecto, Bernardo Kliksberg destacó que la implementación de la estrategia neoliberal de colocar al mercado por encima del Estado, dejando a éste al margen de la actividad económica, planteó que aquél “...solucionaría de por sí los problemas, y que el Estado debía por ende desmantelarse y reducirse a su mínima expresión. Estas visiones venían a reemplazar a las ideas de que el Estado de por sí solo podía generar el desarrollo, que fueron características de décadas anteriores.” (Kliksberg, 2001: 152) Sin embargo, los excesos en ambas concepciones generaron fallas en la consistencia de los modelos que los sustentaron. De allí la necesidad de replantear el rol del Estado y su relación con la sociedad civil en lo relativo a la búsqueda del desarrollo y bienestar social.

Cuando Hirschman formuló su aproximamiento teórico sobre el desarrollo, recuerda Jimena Hurtado, “...lo llamó una estrategia de desarrollo y, en ella, resaltaba los eslabonamientos entre sectores productivos, pero, sobre todo, las habilidades, creencias y expectativas necesarias, y muchas veces inexploradas, para hacer posible un proceso dinámico de toma de decisiones.” (Hurtado, 2014: 7) El mismo Hirschman reconoció que dentro del andamiaje teórico que fue estructurando al diseñar *La estrategia del desarrollo económico*, la idea de los *eslabonamientos* constituyó uno de las propuestas más sólidas y trascendentes. Décadas después de su formulación, escribió que “Si se realizara un concurso de popularidad entre las diversas proposiciones que expuse en *Estrategia*, el primer premio lo obtendría seguramente la idea de que es preciso favorecer las industrias con fuertes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante.” (Hirschman, 1983: 96) Este concepto se integró de manera natural al léxico de la ciencia económica, y con los sucesivos desarrollos teóricos del autor, fue aprovechado de diferentes formas cuando se fueron identificando *secuencias* fuera del ámbito de la economía.

Se ha considerado que Hirschman “fue un teórico poco convencional” (Valencia Agudelo, 2013: 228). Uno de los rasgos distintivos de su propuesta metodológica es su propensión a *traspasar fronteras* disciplinares con el fin de hacer más acucioso su análisis de los problemas base de sus estudios. Como economista, precisó de los referentes de la ortodoxia económica, así como de los innovadores en ese campo de estudio; sin embargo, encontró que muchas de las respuestas a los problemas reales tenían que indagarse con otras miradas desde campos disciplinarios distintos a la Economía. De esta manera, los argumentos de Hirschman se enriquecieron con los planteamientos teóricos de la política, la sociología, la psicología, la ética, incluso de la filosofía. Lo significativo de esta postura científica fue que, a la vez que aprovechaba conceptos y teorías prestadas por otras disciplinas, al entrar en contacto con los elementos de su propia teoría del desarrollo dieron pie a nuevos saberes e interpretaciones de la realidad.

En el caso de los *eslabonamientos* de la relación insumo-producto, tan útil en su explicación del *desarrollo desequilibrado*, Hirschman aplicó su lógica de operación con base en los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás al estudio de otros fenómenos particulares y a explicaciones teóricas procedentes de otras disciplinas. Así, por ejemplo, los efectos de enlace le sirvieron para exponer la relación Estado-sociedad al momento de analizar la capacidad del Estado para gravar los ingresos de los particulares, y que, de igual manera, pero en el otro sentido, se observa la manera en que el Estado dispone de los recursos fiscales para efectuar inversiones que tienen consecuencias en la economía de los particulares y en el desarrollo de la sociedad en general. Hirschman postuló que los enlaces son básicos en el análisis del desarrollo, ya que éste “es esencialmente el indicador de la forma en que una cosa conduce a otra, y los enlaces son ese indicador desde un punto de vista específico.” (Hirschman, 1984: 102) Los enlaces representan los elementos que se comportan como causas y efectos en una relación específica, la cual puede ser observada hacia atrás o hacia adelante.

El mismo postulado fue utilizado por Hirschman en relación con la movilidad espacial de los factores productivos, considerando que las actividades realizadas pueden estar sujetas a presiones económicas del entorno para movilizar los procesos productivos o bien para activar nuevos proyectos. En el caso de la presencia del Estado, éste puede crear condiciones de infraestructura económica y social que incentiven la movilización de capitales y otros factores, su transformación o el surgimiento de nuevas unidades económicas.

El empleo de los enlaces del desarrollo como esquema analítico de aplicación a diferentes situaciones fue enriquecido por Hirschman al introducir en su estudio la variante política. Así pudo dar cuenta de las condiciones en que estos enlaces operan en situaciones de gobiernos autoritarios o bien en gobiernos democráticos.

Consideraba que el Estado tenía que asumir una *mentalidad de desarrollo*, haciendo algo más que el simple cobro de impuestos, al respecto apuntó que “Como lo he señalado, un Estado que sólo sepa cómo gravar un bien básico puede encontrarse muy lejos de una contribución eficaz al desarrollo.” (Hirschman, 1984: 108) De esta manera, siguiendo en sentido contrario el flujo del proceso de cobro de impuestos, el encadenamiento lleva a que el Estado desarrolle capacidades como promotor del desarrollo general.

En estos términos, es posible observar diversas secuencias eslabonadas que dan cuenta de la dinámica gubernamental y su interrelación con diversos sectores de la sociedad:

- El enlace insumo-producto es el más convencional, al momento de impulsar proyectos de desarrollo o empresas.
- Al llevar a cabo su labor recaudatoria, el Estado hace acopio de los flujos financieros necesarios para soportar su actividad.
- Los ingresos públicos administrados por el Estado sirven para proveer de los servicios públicos que benefician a la sociedad; los servicios de educación pública, salud, el alcantarillado, la dotación de agua y energía eléctrica, entre otros, constituyen el resultado de la inversión pública en favor del bienestar social.
- También, el Estado puede disponer de las finanzas públicas para impulsar proyectos que se reflejan en la dotación de la infraestructura económica –puentes, carreteras, puertos, etc.- o de infraestructura social –hospitales, escuelas, entre otros-.
- La inversión en proyectos económicos por parte del Estado puede tener como destino establecer condiciones que den confianza al empresariado, ya sea mediante la creación de infraestructura urbana, o bien como estímulos fiscales.
- Otra forma que el Estado tiene de generar enlaces a favor del desarrollo es mediante el manejo de la política económica, la política monetaria, la política crediticia y de subsidios, o la política fiscal con el fin de fomentar la estabilidad económica, estimular la inversión o, también, las relaciones con el exterior (importaciones-exportaciones).
- En un plano más ambicioso, considera Hirschman, está el papel del Estado en acciones de integración económica a nivel regional, ya que requiere de acuerdos entre los países involucrados y, por lo tanto, la participación de una burocracia profesional capaz de convenir y gestionar compromisos mutuos.
- Las acciones a favor del desarrollo requieren de la colaboración entre el Estado y los miembros de la sociedad, particularmente con el sector empresarial.
- En condiciones de gobiernos democráticos, la apertura al diálogo puede facilitar los acuerdos entre los diferentes actores del desarrollo. Cuando los gobiernos son autoritarios, las decisiones unilaterales y verticales pueden, si así se presentan las condiciones sociales, tener repercusiones más expeditas, sin embargo, el riesgo está siempre latente. (Hirschman, 1984: 107-158)

En el tránsito de siglos, y teniendo de frente los magros resultados en materia de desarrollo de la estrategia neoliberal, Kliksberg sentó las bases para un debate acerca del rol del Estado en los procesos de desarrollo. Las crisis recurrentes del sistema capitalista, presentaron un escenario de deterioro de los índices del desarrollo humano. El retraimiento estatal fue cuestionado considerando que un Estado débil no representa la mejor opción para impulsar las políticas requeridas para atender los problemas públicos como la corrupción, la inseguridad, la desigualdad y la exclusión, la pobreza, el desempleo, los desequilibrios regionales, la falta de competitividad en el comercio internacional, entre otros.

Para Kliksberg (1994), se hizo necesario el replanteamiento de las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado. Su propuesta fue el concepto del *Estado socialmente necesario*, considerando esta noción no en términos de su tamaño sino, más bien, en cuando a su operatividad y rendimiento público y social. Esta versión de la institución estatal, según Kliksberg, tendría que ser definida en lo que pudiera denominarse un *Estado inteligente*, es

decir, un Estado consciente de sus capacidades y fortalezas, pero también de sus limitaciones y alcances, comprometido con el interés público y enfocado al bienestar social y la vida democrática. Para Kliksberg, el Estado inteligente es una organización que, sin desatender sus funciones sustantivas, habrá de asumir la conducción del país para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo, aprovechando el diseño e implementación de políticas públicas estratégicas, creativas y proactivas. Todo ello, argumenta, tendría que ocurrir con una nueva perspectiva gubernamental, bajo un paradigma gerencial distinto que asegure la eficiencia y eficacia gubernamental y fortalezca la vida democrática.

El rediseño estatal propuesto por Kliksberg contempla, entre otros, los siguientes rasgos institucionales y gerenciales que implican:

- Gobernar mediante políticas públicas, asegurando la racionalidad de las mismas y la publicidad en su confección, implementación y evaluación.
- Descentralizar la acción del Estado, promoviendo la democratización y participación, al tiempo que se fomenta la eficiencia gerencial de los gobernantes y servidores públicos.
- Sustituir el Estado *pirámide* con el impulso de un Estado *red*, buscando optimizar los recursos disponibles mediante el aprovechamiento de este modelo gerencial basado en redes en las que se coordina el esfuerzo de las instituciones participantes, dotando de flexibilidad y proactividad a las organizaciones públicas.
- Desarrollar capacidades para implantar una administración intergubernamental, con base en el gerenciamiento de redes, la coordinación de los distintos ámbitos de gobierno y el impulso de políticas públicas intergubernamentales.
- Diseñar y poner en operación modelos organizacionales flexibles, aprovechando formas de organización no convencionales, como la matricial e, incluso, esquemas virtuales.
- Poner en práctica un nuevo estilo gerencial público, activo, vinculado a todos los actores y usuarios de los servicios del gobierno, con un enfoque hacia los problemas estratégicos, los cuales se atiendan de manera coordinada y descentralizada.
- Revalorar al personal de las dependencias y entidades gubernamentales, de manera que se conforme una función pública profesionalizada, bien remunerada, evaluada conforme al desempeño, comprometida, informada y participativa.
- Trabajar con orientación de servicio públicos, es decir, centrándose en el ciudadano.
- Fomentar un clima de credibilidad en la acción del Estado y en la conducta de los servidores públicos, buscando el reconocimiento por parte de la sociedad civil. (Kliksberg, 1994: 30-36)

Estos esfuerzos gubernamentales, plantea Kliksberg, deben ordenarse bajo la orientación de una agenda con perspectiva internacional. Al respecto, es imprescindible incorporar en ella los grandes temas y orientaciones locales, regionales, nacionales e internacionales. Éstos serían: el desarrollo humano generalizado y autosustentado; enfrentar la tendencia mundial al estancamiento y el desempleo; atender los problemas del medio ambiente; promover el comercio mundial para mejorar las condiciones de vida de los países pobres, impulsar el empleo y reducir las desigualdades; diseñar estrategias que permitan reducir la persistente deuda externa de los países; impulsar programas y acciones para forjar una fuerza de trabajo capacitada y competitiva; mejorar las estructuras de distribución del ingreso, favoreciendo el crecimiento de los mercados internos y la productividad, la formación de la mano de obra y

preservar los derechos esenciales de las personas; potenciar la descentralización del Estado; empoderar a la sociedad civil y abrir espacios para su participación en los asuntos de interés público; impulsar un amplio programa de modernización del Estado, desarrollando una nueva cultura organizacional que reconozca el gerenciamiento público competente, y estructuras y procesos flexibles y eficaces; promover reformas institucionales necesarias para la convivencia social, las relaciones Estado-sociedad y el desarrollo de los sectores productivos; hacer compromisos de cooperación internacional a partir de los asuntos señalados, que se consideran de interés público; así también, alcanzar pactos sociales que hagan posible el rediseño estatal y permitan la colaboración de Estado y sociedad civil. (Kliksberg, 1994: 37-41)

Es importante destacar que el interés por un nuevo paradigma gerencial del gobierno propuesto por Kliksberg trascendió las fórmulas implícitas en el modelo de la llamada *nueva gestión pública* promovida por los organismos financieros internacionales, y cuyas características esenciales fueron permeadas por una visión empresarial. El mérito de Kliksberg fue insistir en que las acciones del gobierno estuviesen centradas en el interés público y el bienestar general de la sociedad. De esta manera, junto a las políticas de desarrollo económico, considera que el gobierno es responsable de encauzar políticas sociales orientadas a la solución de la problemática asociada a la pobreza. Propone que el Estado social inteligente ha de generar capacidades propias de un *enfoque de gerencia social*, el cual requiere:

...privilegiar la participación de la comunidad, descentralizar hacia los municipios, propiciar la conformación de redes interorganizacionales hacia el interior del sector público, y redes intersociales con otros actores de la sociedad, practicar sistemáticamente la transparencia, generar cómo se planteó información continua sobre lo social y llevar adelante orgánicamente el monitoreo y evaluación de los programas. Todo ello plantea la necesidad de capacidades, actitudes, orientaciones, y criterios gerenciales muy particulares, bien diferenciados de los que supone la tradicional gerencia jerárquica. En ésta, la participación, descentralización, y redes tienen un significado limitado; en la gerencia social son claves para el éxito. (Kliksberg, 2001: 176)

Intereses, benevolencia y justicia

En su crítica a las tesis convencionales de la economía tradicional, Hirschman cuestionó la centralidad del *actor racional* como explicación del comportamiento de los individuos en todos los espacios de la vida social, no sólo en el campo económico. Las decisiones racionales con base en los intereses individuales, de acuerdo a los argumentos de Hirschman, no conducen, necesariamente al correcto funcionamiento de los mercados. Los economistas clásicos postularon una racionalidad amoral en la que se sustenta el interés privado, sin embargo, las imperfecciones presentes en el sistema de mercado plantearon, desde el análisis microeconómico, la necesidad de incorporar una ética que ayude a corregir tales imperfecciones, institucionalizando un código de ética profesional que proponga principios y

valores de comportamiento a vendedores y consumidores para compartir la información necesaria en la toma de decisiones de las distintas elecciones que les presenta el mercado.

Este planteamiento, según Hirschman, se basó en la idea de que “... que el desempeño del mercado podría verse notoriamente perfeccionado mediante una cierta dosis de “benevolencia”, la cual podría asumir, por ejemplo, la modesta forma de una cooperación mutua e intercambio de informaciones entre proveedores y consumidores.” (Hirschman, 1982: 11) Sin embargo, dada la misma naturaleza del sistema capitalista, considera que la existencia de tal código no daría la seguridad de su aplicación por los agentes económicos centrados en el egoísmo personal.

Si bien Hirschman reconoce la necesidad de incorporar argumentos éticos en el análisis económico, así como en el comportamiento de los actores, sistemas y procesos económicos, advierte que precisamente la competencia económica “...la cual es tan necesario morigerar, constituye precisamente la antítesis de la benevolencia, a la que se hace, entonces, imprescindible promover. ¡Resulta pues que, para superar los principales desafíos macroeconómicos actuales, se requiere generar y difundir benevolencia entre los diversos grupos sociales!” (Hirschman, 1982: 13) Para Hirschman esto puede ser contradictorio, toda vez que las consideraciones éticas en las que se comprende la *solidaridad* en la vida real pueden, precisamente, entorpecer la condición natural del mercado: el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda.

Elocuentemente, Hirschman (1982: 16) asume que la ética “pertenece a la esencia misma de nuestro quehacer”, el de la economía, y apuesta por una ética pública, la cual, siguiendo a John Rawls, debe sustentarse en la idea de la justicia social, por una parte, y, por otra, de acuerdo con Amartya Sen, considera que el comportamiento humano no es tan simplista como lo propone la teoría económica que lo reduce a la idea de la elección racional, por lo contrario, argumenta, al considerar en este concepto a la naturaleza humana, la cual es más rica y compleja, ésta “...vuelve el sistema económico y social menos pronosticable que cuando se supone que sus agentes tiene deseos y preferencias únicos, estales y “de buen comportamiento.” (Hirschman, 1984: 358)

Al igual que Rawls, Hirschman considera que la definición de la justicia es pública, ya que responde a los intereses sociales y que cualquier acto de justicia individual debe realizarse sin menoscabo del interés público. Existe, pues, correspondencia con la definición de justicia de Rawls de la que: “...el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.” (Rawls, 2006: 20) En el mismo sentido asume que aceptar y participar socialmente bajo los principios de la justicia, se produce un efecto en el conjunto de la sociedad, al propiciar la identificación y aceptación de los mismos y su aplicación regular, asumiéndolos como un bien para todos.

También respalda la idea de Sen acerca del comportamiento humano, en cuanto a que más allá de las deliberaciones “racionales” propuestas por los economistas convencionales, existen otros elementos que se deben tomar en cuenta, como los principios de solidaridad, de justicia, de compromiso, o bien valores de orden político, social o cultural, los cuales influyen en la manera en que los individuos perciben su participación en el sistema económico y la sociedad y la forma

en que ordenan sus preferencias. Es decir, apunta Hirschman (Hirschman, 1984: 358), se involucran *metaordenamientos*, “preferencias acerca de las preferencias” a las que llama *voliciones o preferencias de segundo orden*. (Hirschman, 1986b)

Como se apuntó, Kliksberg, del mismo modo que Hirschman, asume que la perspectiva del desarrollo implementada en América Latina ha sido reduccionista. Es decir, advierte que, además de la dimensión económica, el desarrollo comprende otras dimensiones que tienen que ver con los intereses de la sociedad en materia salud, educación, nutrición, cultura, convivencia social, desarrollo profesional, participación política, preservación del medio ambiente, intereses asociativos, etc. Por eso, concibe que su estudio y tratamiento debe ser interdisciplinario.

Contrariamente a la visión economicista predominante, asume la importancia de abrirse a una reflexión donde especialistas de las diversas disciplinas participen, junto con la misma sociedad y el gobierno, en la definición de los grandes temas del desarrollo de la población y en la instrumentación de las estrategias necesarias para el logro de los objetivos y metas. No le es extraño aprovechar las teorías provenientes de la política para analizar los problemas de gobernabilidad que se producen por los “desequilibrios” del mercado, en el mismo sentido se vale de la sociología para comprender la gravedad de la desigualdad y la exclusión social, o bien para valorar la ausencia de los valores éticos en las políticas que enfatizan el enfoque económico y se desentienden de los efectos negativos del bienestar de la gente.

Kliksberg advierte aires alentadores en el impulso de la democratización en el continente. Cree firmemente en que la participación social y ciudadana que conlleva este proceso permite abrir espacios para la discusión en el foro público acerca de los grandes temas que interesan a la sociedad, como la desigualdad social, la exclusión, la desocupación, la pobreza y todas sus manifestaciones, la corrupción de los gobernantes, la inseguridad, el deterioro del medio ambiente, entre otros. Confía, además, que esa misma participación es una de las claves relevantes para el diseño de las respuestas a esa problemática. Al respecto ha dicho: “Una ciudadanía cada vez más activa está reclamando una discusión más activa y profunda sobre las causas de esta “pobreza en medio de la riqueza potencial” y sobre las posibles soluciones. Y ha ubicado en el centro de esa discusión a la ética.” (Kliksberg, 2005: 28)

En diferentes documentos, el autor argentino ha cuestionado fuertemente el modelo de desarrollo aplicado como resultado de las ideas neoliberales, son, denuncia, la causa de la pobreza. Una de sus críticas se ha centrado en el “vacío ético” de dicha propuesta, en tanto que, por un lado, se desentiende de las consecuencias negativas que produce en el grueso de la población, mientras que, por el otro, en la lógica de la competencia en los mercados no ve mal el empleo de cualquier medio que permita ganar en el proceso de acumulación de capital, incluso, acudir a los actos de corrupción. Considera que, en el mundo actual, bajo el imperio del capital, se han configurado valores que sirven a esta visión; como lo apunta Hirschman, resulta irónico que los valores propuestos por varios economistas sean aquellos que den seguridad a que la competencia suceda sin contratiempos. Al respecto, Kliksberg señala que “Los nuevos valores van configurando una pobreza dura, antisolidaria, de encierro e Individualista” (Kliksberg 2002a: 3), los que, dada la preocupante realidad que vive la población, han generado una reacción de la misma gente, confrontándolos con valores que sirven a la vida en colectivo, al bienestar de la gente y a la justicia social.

Para Kliksberg la ética cuenta e importa para todos (Kliksberg, 2005). Concibe que los valores éticos deben influir en el funcionamiento de la economía. Dada la realidad presente en nuestros países, considera éticamente intolerante la desigualdad y la pobreza de la población, argumentando que se requieren medidas urgentes para sumar los valores éticos a las estrategias de desarrollo, buscando dar respuestas a los problemas que ya no pueden esperar. Recientemente, Gustavo Arriola Quan argumentó en esta misma línea diciendo que el *desarrollo humano* tiene un profundo sustento ético, sin embargo, los enfoques utilitaristas no los han hecho lo suficientemente explícitos, lo cual ha sido “...un error, puesto que los más graves problemas humanos están muy lejos de estar resueltos y, más aún, la dinámica de las sociedades bajo estos supuestos ha condenado a una importante fracción de la humanidad a no resolver satisfactoriamente ni siquiera las dificultades más apremiantes, como tener acceso a alimentos, agua o salud básica.” (Arriola Quan, 2017: 46)

En esta perspectiva, Kliksberg (2002a: 4-8) plantea que los valores que deben estar presentes en la estrategia de desarrollo social son: la solidaridad, la equidad, la superación de las discriminaciones y la sostenibilidad. Asimismo, reconoce que la gestión de los programas sociales requiere de fuertes compromisos y responsabilidad, por lo que la *gerencia social* también debe contar con valores éticos que guíen la conducta de quienes participen en esas tareas; de esta manera propone como valores el compromiso de servicio, la profesionalidad, el respeto por las comunidades asistidas, la orientación a la participación, y la probidad, agregando a estos valores una *ética de la urgencia*, que requiere de los gerentes sociales una actuación activa, dinámica y flexible con el fin de atender oportunamente los problemas sociales.

Capital social, cooperación y desarrollo con rostro humano

Hirschman mantuvo una cercana relación con América Latina, la cual tuvo su primer contacto en 1952 cuando llegó a vivir a Colombia. Entonces participaba como experto en calidad de asesor del gobierno de aquel país para definir un programa de fomento al desarrollo y de atención a los problemas de la pobreza que vivían gruesos segmentos de la población. La cercanía con el pueblo y sus problemas permitió al autor alemán comprender las condiciones de vida de la gente y de cómo sus esfuerzos, y los del gobierno, muchas veces resultaban estériles para dar una atención pertinente a esa problemática. En este proceso apunta Adelman (2008: 3), Hirschman aprovechó la “observación analítica” “...aludiendo posiblemente a su interés en las técnicas de estudio psicológicamente informadas y académicamente informales– [y que] se convertiría en una piedra angular de su método.”

Treinta años después, en 1983, Hirschman visitó seis países latinoamericanos con el fin de conocer proyectos de desarrollo popular. Con el mismo compromiso y atención el investigador observó, entrevistó y analizó los esfuerzos colectivos de la población de aquellos lugares para mejorar sus condiciones de vida. Se percató de cómo los esfuerzos privados, puestos en práctica y en varios de los casos con el respaldo de organismos internacionales como del gobierno, lograron efectos positivos en el bienestar y desarrollo de las colectividades involucradas.

Al momento de observar y analizar la dinámica social, Hirschman relacionaba los datos de la realidad con la reflexión teórica, produciendo nuevo conocimiento y verificando la validez de sus elaborados científicos. De esta manera se pudo percatar de la presencia de polaridades entre

la salida y la voz, o bien observar la manera en cómo operan las *secuencias o eslabonamiento de desarrollo invertidos*, llevando al estudio de *aspectos ocultos* que requerían ser develados y estudiados tanto con el lente de la economía como desde la óptica de otras disciplinas. De igual manera, corroboró la importancia de *traspasar fronteras* y fomentar la aplicación de diversas perspectivas de análisis a los asuntos y problemas del desarrollo.

Hirschman fue un convencido del papel fundamental que juega la vida en colectividad para lograr avances en el desarrollo. En su obra *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina* (1986a) presenta el estudio que hizo de las iniciativas y esfuerzos cooperativos para impulsar proyectos enfocados a diversos problemas del desarrollo en comunidad. Al respecto se pueden desprender algunas reflexiones:

Primero. El desarrollo es un asunto vinculado al bienestar humano, la solidaridad y la esperanza. *El desarrollo debe ser popular.*

Segundo. El desarrollo trasciende lo estrictamente económico, va más allá de alcanzar índices del producto nacional bruto o bien de tasas de crecimiento económico. El *desarrollo popular* se refiere al bienestar general de la población, su desarrollo económico, social, cultural, político y el cuidado de la naturaleza.

Tercero. La *acción cooperativa* puede tener origen en el compromiso desde dentro, definido por los grupos sociales comprometidos en el impulso de proyectos de diversa índole para mejorar su bienestar social, o bien desde fuera, como respuesta a amenazas o agresiones que sufre la vida en colectivo, sean por agresiones de grupos de poder económico o político, o bien por desastres naturales. En todo caso es fundamental conservar y dar sentido a la energía social.

Cuarto. Las *iniciativas de la colectividad* pueden ser beneficiadas por el activismo local, nacional e internacional, produciendo alianzas estratégicas con organismos internacionales de fomento económico, con organismos preocupados por asuntos de interés público, con instancias gubernamentales, o bien con otros grupos de la sociedad. Es importante dar fuerza y vitalidad a la dinámica social.

La educación está fuertemente vinculada con el desarrollo. Es un componente básico que permite contar con un capital humano dotado de competencias necesarias para impulsar las acciones a favor del desarrollo. Pero, también, se refleja en la formación y reproducción del capital social, ya que sus *efectos "inversos"* producen cambios en la cultura y perspectiva respecto a la vida en colectivo, las iniciativas solidarias y el bienestar general de la población. Tiene un fuerte impacto en la cohesión social y el *empoderamiento* individual, familiar y colectivo.

Quinto. La movilización social conducida con orden, compromiso y de manera solidaria, hace posible la generación de proyectos y acciones de interés colectivos que, a su vez, construyen asociaciones y redes donde confluyen esfuerzos que dan cohesión y empoderan a los grupos sociales involucrados: los intereses mutuos tienden a ser privilegiados sobre los intereses particulares.

Sexto. En regímenes autoritarios, no democráticos, es común que se aliente la desmovilización colectiva, por un lado y, por otro la privatización y el interés privado. La presencia de cooperativas y asociaciones populares son el resultado de la fortaleza social y de una vida democrática. Frente al poder autoritario es posible ver respuestas de la sociedad forjando organización y activismo social para alentar la solidaridad, la implementación de proyectos productivos, atender y solucionar problemas públicos, o bien constituir organizaciones de afiliación y participación política. En los Estados democráticos la discusión y los acuerdos ciudadanos sirven de mecanismos para alentar políticas públicas y atender de manera colectiva los problemas de interés público.

Como se señaló en líneas previas, Hirschman se percató de que el desarrollo tenía que ser estudiado interdisciplinariamente, teniendo en cuenta que la realidad de cada país o región presenta condiciones particulares que, como tal, tienen que ser atendidas. Desde esta perspectiva, la observación y análisis de los hechos concretos es primordial, en un ejercicio paso a paso, incremental, que permita delinear estrategias específicas. Como parte de sus preocupaciones intelectuales, el examen de los experimentos colectivos observados en el cono sur, fue altamente provechoso, en la medida que Hirschman develó que la práctica era una forma de pensar teóricamente.

Ante los impactos de la pobreza Kliksberg, por su parte, propone asumir una visión válida de las causas de los graves problemas de la región y, a partir de ella definir una estrategia efectiva para encontrar soluciones. Plantea que la pobreza tiene “...múltiples dimensiones. No es sólo una cuestión de carencias económicas: Entraña una violación de derechos humanos en gran escala.” (Kliksberg 2002b:17) Sus argumentos presentan como salida aprovechar la vida democrática, mediante la asociación de los diferentes grupos sociales para construir una sociedad que haga posible una vida digna para todos. Es esta perspectiva, la gente es la que ocupa el lugar central de la estrategia, tanto en la definición y realización de la estrategia de desarrollo como en el destino de la misma. Se trata de una estrategia de desarrollo centrada en la gente, en la búsqueda de un desarrollo con rostro humano.

En este proceso Kliksberg presta atención especial a la manera en que ocurre la asociación de individuos y grupos, cómo se retroalimenta y qué efectos tiene en el desarrollo humano. De esta manera retoma la relación que se da entre el capital social, la cultura y el desarrollo. El primero favoreciendo la cohesión social de los integrantes del colectivo; la cultura como portadora de valores y códigos de conducta que brindan un identidad y argumentos a la gente para conducirse en el logro de los objetivos colectivos; y el desarrollo, definido en función del ser humano, como aspiración y proceso democrático de convivencia y forma de asociación para atender los asuntos comunes. Según Kliksberg, “El capital social y la cultura han comenzado a instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un modelo de alto vigor que se perfecciona un poco más con ellas. [Con ello se pretende] “recuperar la realidad” con miras a producir, en definitiva, políticas con mejores chances respecto de las metas finales.” (Kliksberg 2004: 30)

En estos términos se han pronunciado organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ha reconocido que el desarrollo debe centrarse en las personas, fomentando sus capacidades e incrementando los logros a favor del bienestar y calidad de vida de la gente. De esta manera, se asume que “...el desarrollo humano debe centrarse

en las personas, como beneficiarias e impulsoras, como particulares y en grupo. Debe fortalecerse la vida de las personas mediante los instrumentos y los conocimientos que les permitan construir sus propias comunidades, Estados y naciones.” (PNUD, 2011: 2) De allí la importancia de impulsar el capital social como medio para que de manera colectiva y con base en la confianza mutua se afronten los problemas que son comunes trazando las soluciones que mejores resultados ofrezcan al colectivo social.

El capital social se sirve de la sociabilidad del ser humano y exponencia los fundamentos que determinan la propensión de los seres humanos a convivir colectivamente. El intelectual argentino identifica cuatro dimensiones que configuran al capital social (Kliksberg, 2011): la confianza interpersonal, que ayuda a la gobernabilidad democrática y a la legitimidad de los esfuerzos que se realizan de manera conjunta; la capacidad de hacer cosas juntos, sustentada en la solidaridad y la colaboración; la conciencia cívica, que involucra una serie de principios y valores que dan importancia a la vida en sociedad; y los valores éticos predominantes en el colectivo social como la justicia, la responsabilidad y la solidaridad. El capital social crece a medida que estos factores se consolidan, y, a su vez, crea condiciones para la reproducción de los mismos.

Como manifestación de las ventajas que resultan de la generación y sostenimiento del capital social, Kliksberg (1999: 89-97) ha analizado diversas experiencias latinoamericanas que hoy son ejemplos representativos de la manera en cómo la cohesión social produce resultados beneficiosos a las comunidades.

- Villa El Salvador en Perú: es reconocida mundialmente como una experiencia social solidaria y económicamente productiva, en donde toda una comunidad pasó de la miseria y de no contar con tierras u otro bien material a constituirse en una municipalidad organizada bajo los principios de la solidaridad, el trabajo colaborativo y la identidad cultural. Surgió en 1973 y asumió formalmente el rango de distrito de la provincia de Lima en 1983.
- Ferias de consumo familiar en la ciudad de Barquisimeto Venezuela: experiencia de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil desprovistas de capital, las cuales se pusieron de acuerdo para la venta de alimentos y productos básicos a precio único. Vigente desde principios de los ochenta, representa una nueva estrategia de comercialización en beneficio de la gente. Su éxito se finca en la formación de capital social y humano, en privilegiar el desarrollo de este capital por encima del logro financiero, y por la implementación de nuevas formas de gestión participativa con base en la flexibilidad, la confianza y el sentido de pertenencia.
- El presupuesto municipal participativo de Porto Alegre Brasil: esta estrategia presupuestaria revolucionó la gestión financiera de los gobiernos. Esta experiencia inició en 1989, al ascender al gobierno de la ciudad el Partido de los Trabajadores, con el propósito de dotar de infraestructura de servicios básicos a la comunidad y enfrentar las desigualdades sociales. Su permanencia y extensión a otros países deriva de la aplicación de principios de vida democrática que empoderan a las personas y fortalecen el capital social: la participación social, la cogestión entre gobierno y sociedad del presupuesto municipal en el rubro de inversiones, y la confianza producto de verificar la correspondencia del presupuesto con las necesidades priorizadas por la población, lo que abatió las relaciones clientelares y la corrupción en la asignación presupuestaria.

Conclusión

El desarrollo es un proceso multidimensional y complejo. Las estrategias de desarrollo trazadas en América Latina han tenido una orientación fuertemente economicista, desdeñando las otras dimensiones que comprende dicho proceso. Este enfoque del desarrollo ha enfrentado reiterados fracasos, afectándose a grandes segmentos de la población. Los problemas más graves derivados de su aplicación se presentan en términos de la exclusión y la desigualdad social. La pobreza se ha constituido en el problema más preocupante a nivel mundial.

La reflexión sobre las ideas de Albert O. Hirschman y de Bernardo Kliksberg acerca del desarrollo, nos permite contar con elementos para comprender la manera en que este proceso se ha discutido por dos posturas encontradas: una centrada en el egoísmo racional y otra centrada en el bienestar de la gente. Los argumentos de estos intelectuales coinciden en el cuestionamiento a los planteamientos que privilegian el enfoque de la elección racional en los mercados y en reconocer que existe otra estrategia diametralmente opuesta en la que se privilegia al ser humano.

Como se ha dicho, las prescripciones elaboradas para inducir y gestionar el desarrollo han derivado en una realidad crítica marcada por la desigualdad, la exclusión, el conflicto y el deterioro ambiental. El neoliberalismo instalado en el continente ha mermado las capacidades de reproducción del sistema, causando daños graves a las condiciones de vida y bienestar de la población. Por tal motivo, resulta urgente instrumentar una estrategia alternativa. El destino de la misma debe ser el ser humano. El desarrollo con rostro humano forjado a partir de una perspectiva integral en la que se comprendan las diversas dimensiones de la vida social y de su contexto ambiental, y cuyo propósito sea la felicidad del ser humano.

Un desarrollo centrado en la gente y en el que la participación activa de todos los miembros de la sociedad se considera pieza fundamental para definir los objetivos de interés común y para llevar a cabo las acciones necesarias para su logro. Es un desarrollo de carácter democrático que fomenta el capital social como medio para cohesionar a los grupos sociales, fortalecer la solidaridad y gestionar los esfuerzos colectivos. Se trata de un desarrollo que postula principios de una ética pública que orienta a gobernantes y sociedad buscando que actúen de manera solidaria, honesta, comprometida, justa, y sostenible.

Fuentes Consultadas

- Arriola Quan, Gustavo. 2007. *Desarrollo Humano: una introducción conceptual. Textos para las nuevas generaciones 1. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
- Adelman, Jeremy. 2008. "Observando a Colombia: Albert O. Hirschman y la Economía del Desarrollo". *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 62, julio-diciembre, 2008, pp. 1-40. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes.
- Hirschman, Albert O. 1986a. *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina. Sección de Obras de Economía. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.*
- _____ 1984. *De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.*
- _____ 1986b. "En contra de la parsimonia: tres formas fáciles para complicar algunas categorías del discurso económico". *Colección Estudios CIEPLAN No 19. junio de 1986, Estudio No 115, pp. 135-147. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica. CIEPLAN.*
- _____ 1982. "Ética y ciencias sociales: una tensión permanente". *Colección Estudios Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica CIEPLAN, No. 8, Julio de 1982, pp. 5-17. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica. CIEPLAN.*
- _____ 1983. "La estrategia de desarrollo económico: una reevaluación". *Colección Estudios CIEPLAN No 10. junio de 1983, Estudio No 115, pp. 89-110. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica. CIEPLAN.*
- Hurtado, Jimena. 2014. "Albert O. Hirschman y la economía del desarrollo: lecciones para el presente". *Cuadernos de Economía, Volumen 33, Número 62, pp. 7-31. Bogotá D. C. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía.*
- Kliksberg, Bernardo. 1999. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". *Revista de la CEPAL Número 69, diciembre 1999, pp. 85-102. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*
- _____ 2011. "Economistas ortodoxos en aprietos. El capital social se puso en marcha". *En ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Suplemento especial VII de Páginal12. Domingo 13 de noviembre de 2011. Buenos Aires; Grupo Octubre.*
- _____ 2001. *El nuevo debate sobre el desarrollo y rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.*
- _____ (Compilador). 1994. *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.*
- _____ 2002a. *Ética y desarrollo social. Junio, 1999. Documento de trabajo. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", junio 2000. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*
- _____ 2002b. *Hacia una economía con rostro humano. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.*
- _____ (Coordinador). 2005. *La agenda ética pendiente de América Latina. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.*

- _____ 2004. *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- _____ (Compilador). 1993. *Pobreza un Tema Impostergable*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Desarrollo centrado en las personas. El PNUD en acción – Informe anual 2010/2011*. Virginia, EUA: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rawls, John. 2006. *Teoría de la justicia*. 2ª Edición, 6ª Reimp. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Todaro, Michael P. 1991. *Economía para un mundo en desarrollo*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Agudelo, Germán Darío. 2013. “La cuestión metodológica en Albert Hirschman”. *Revista Ensayos de Economía* No.42, enero-junio de 2013, pp. 223-238. Medellín. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

Análisis de la Política Pública para la Creación y Fortalecimiento de MIPYMES

Alfredo Pérez Paredes
José Aurelio Cruz de los Ángeles
Amado Torralba Flores

Introducción

El ecosistema empresarial debe contar con un ambiente propicio para realizar negocios debido a que existe el apoyo de diferentes instancias que influyen en el desenvolvimiento de éste, abriendo la posibilidad para las empresas emergentes a generar el desempeño deseado.

Gran parte del apoyo que se obtiene es gracias a políticas públicas que permiten mejores prácticas a las empresas y con ello a su entorno puesto que las empresas son generadoras de empleos y contribuyen a la economía nacional. Asimismo, son de gran ayuda para la comunidad debido a que ofrecen productos y servicios que resultan de gran interés para los habitantes que viven cerca.

Por la gran importancia a la que se alude referente a las políticas públicas se considera necesario poder observar el impacto que éstas generan al beneficiar a algún participante en las convocatorias que realizan. A modo de que se pueda identificar si el resultado de generar esa política pública crea cambios positivos, negativos o neutros en la empresa a la que se aplican los recursos y, como se mencionó, también al entorno en el que se encuentra.

De igual manera la información que es emitida se vuelve complicada al momento de querer moldearla de acuerdo a las necesidades de investigación a las que ésta pueda estar sujeta según las especificaciones que detalle el investigador para tomarla como base y obtener el fin deseado.

Es por ello que en el presente trabajo se busca identificar como se han destinado los recursos asignados a esta Política Pública, percibiendo que puede ser de carácter político, al identificar los criterios de asignación por región geográfica, y la volatilidad entre los montos totales obtenidos en cada año, entre otros.

Asimismo, se busca observar los montos totales que estuvieron al alcance de las diferentes entidades federativas y respectivamente bajo qué programa solicitaron dichos apoyos, todo ello a lo largo de los últimos cinco años.

A continuación, se mostrará el estudio del arte referente a la presente investigación y posteriormente se tomará como base archivos emitidos por la Secretaria de Economía a través del Diagnostico 2016 del Fondo nacional Emprendedor.

Marco Teórico

Para el adecuado funcionamiento de las operaciones y prácticas empresariales con el propósito de alcanzar los objetivos trazados a través de los recursos que deben ser utilizados de manera eficiente, se requiere de la intervención del Gobierno, generando un ecosistema empresarial, dotado de herramientas que ayuden a la población empresarial a encontrar apoyos que permitan su fortalecimiento y abonar a mejorar la situación económica nacional, y es por ello que surgen las políticas públicas que buscan ofrecer estos beneficios a los empresarios que lo requieren, se encuentren bajo regímenes de persona física y persona moral, ya sea para la creación de una empresa o empoderar a las ya existentes.

Generación de Política Pública

Los esfuerzos realizados por los diferentes órdenes de gobierno, al generar Políticas Públicas, resulta relevante sobre todo al hablar del sector empresarial como motor económico de un país y es por ello que se presume relevante el identificar el concepto de Política Pública que según (Arellano Gault & Blanco , 2013) Definen a las políticas públicas como una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país dependiendo principalmente del sistema político de cada nación.

Para (Lahera, 2004) son todos los Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Por otra parte (Canto, 2002) son Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Por último (May, 2003) explica que las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas. Típicamente suelen contener un conjunto de intenciones de objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones, y una asignación de recursos para las tareas requeridas.

Lo revisado anteriormente refleja que una política pública debe ser consideradas como acciones que realizan los diferentes órdenes de gobierno con el fin de poner a disposición y al alcance diversos programas que tienen como objetivo beneficiar a regiones específicas que lo requieran.

Lo relevante entonces de una política pública radica en que tiene gran impacto en las regiones donde se aplican, esto se debe a que están creadas de acuerdo a las necesidades específicas de dicha región o entidad y buscan un desarrollo en la realización de actividades empresariales.

Asimismo, hablar de políticas públicas es fundamental hablar de necesidades que requieren ser cubiertas, de procesos que se llevan a cabo para el beneficio comunitario y que gracias a las acciones que toma el Gobierno y los estudios realizados se puede identificar los aspectos clave y así enfocarse a las mejoras prioritarias.

Exponen (Aguilar & Lima, 2009) que existen invariablemente elementos necesarios constitutivos para éstas:

1. Resolver problemas públicos acotados.
2. Las decisiones implican conflicto.
3. Se discute el problema, pero más aún, la manera de abordarlo.
4. Participación de múltiples actores.
5. Es un proceso.
6. No se desplaza al gobierno, sino que se legitima.
7. La población afectada se involucra en la solución.
8. Es un ciclo y no una secuencia lineal.

Al revisar los elementos integrantes de cada política pública creada, los mismos autores infieren que se requiere de la implicación de cuatro retos, los cuales se muestran a continuación:

- Flexibilidad para adoptar cambios que logren objetivos y metas de la alternativa que hemos seleccionado como políticas.
- Involucrar los niveles de la participación en los ciclos de política. Con el fin de crear una interacción con la política existente.
- Lograr que el diseño de política sea una realidad aplicable (pasar de la formulación a la implementación), evaluable y consensuada social y políticamente. Es el caso de buscar que no sólo sean planes, sino, la toma de acciones pertinentes de acuerdo a los que se requiera para poner en marcha las políticas.
- Revertir el problema no administrarlo. Con lo que se entiende que es necesario erradicar el problema más que modificar las condiciones y que el problema siga persistente.

Los retos a los que aluden (Aguilar & Lima, 2009) señalan que es de vital importancia fomentar el desarrollo y la mejora en las situaciones particulares desde perspectivas de cambio, lo que lleva a beneficios propios y comunitarios.

Asimismo, se considera necesario incluir el ciclo de las políticas públicas que de acuerdo a (Aguilar & Lima, 2009) dicho ciclo va desde la gestación hasta la evaluación, pasando por cuatro fases las cuales se muestran a continuación:

Gestación. Elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera. Es el caso de priorizar según la perspectiva y el desarrollo al que se quiera enfocar.

Formulación. Discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas, de los que discutan el problema. Está en función a las herramientas y recursos con los que se cuenta.

Implementación. Es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema.

Evaluación. Realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado, según (Cardozo, 2009). Esto se hace para verificar la viabilidad de la política pública. Con lo que se entiende que el ciclo consta de:

- Primera etapa: ¿Para qué se va a hacer?
- Segunda etapa: ¿Cómo se va a hacer?
- Tercera etapa: ¿Qué se debe hacer?
- Cuarta etapa: ¿Qué es lo que se debe hacer y lo que se hace?

Para fines del presente trabajo se cree pertinente incluir los tipos de política pública existentes y que de acuerdo a (Alza, 2011) se identifican cuatro tipos los cuales se muestran a continuación:

Cuadro 1

| | | |
|---------------------------|-----------------|--|
| Políticas Públicas | Regulatorias | Aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis está aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos. Tal es el caso de las políticas de tránsito terrestre. El recientemente aprobado Reglamento de Tránsito no sólo plantea alternativas de solución al caos vehicular promoviendo y sancionando conductas en autos, sino también en las personas. |
| | Distributivas | Aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en el “delivery” de servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad. |
| | Redistributivas | Cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas. |
| | Constituyentes | Cuando modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de la descentralización. |

Fuente: Elaboración propia con información de (Alza, 2011).

Como se puede observar existen diferentes tipos de política pública y cada uno describe el comportamiento al que se hace referencia de acuerdo a los fines que conlleva cada política.

Situación de las empresas en México

Para la creación de una política pública se debe tomar en cuenta la situación de las empresas con las cuales se relacionará directamente para ello (Tellauche, 2013) enuncia que:

- 8 de cada 10 nuevas empresas desaparecen en un lapso no mayor a 2 años.

- *La longevidad es relevante. “Entre mayor tamaño, mayor antigüedad de las empresas; así, en la gran empresa el 59.85% cuenta con más de 15 años de antigüedad, y el porcentaje va disminuyendo; en la mediana empresa es el 58.72%, en la pequeña empresa es el 39.07% y en la microempresa es el 35.81%. Lo anterior indica claramente que la micro y pequeña empresa es la que tiende en mayor porcentaje a desaparecer”.*
- *Según lo expresado por el Director del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE) “...de cada seis empresas familiares en la primera generación, únicamente pasan dos a la segunda y sólo una a la tercera generación.*

A continuación, se muestra el número de empresas que existen por entidad federativa de acuerdo a datos que se recaban por el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).

Tabla 1

| Entidad Federativa | Número de empresas |
|----------------------|--------------------|
| Aguascalientes | 57,344 |
| Baja California | 120,573 |
| Baja California Sur | 34,953 |
| Campeche | 40,611 |
| Coahuila de Zaragoza | 107,172 |
| Colima | 35,943 |
| Chiapas | 190,278 |
| Chihuahua | 122,925 |
| Ciudad de México | 471,811 |
| Durango | 62,574 |
| Guanajuato | 260,881 |
| Guerrero | 158,366 |
| Hidalgo | 120,005 |
| Jalisco | 369,093 |
| Estado de México | 618,163 |
| Michoacán de Ocampo | 229,212 |
| Morelos | 102,352 |
| Nayarit | 57,486 |
| Nuevo León | 169,290 |
| Oaxaca | 208,392 |
| Puebla | 305,101 |
| Querétaro | 84,652 |
| Quintana Roo | 62,103 |

| | |
|---------------------------------|------------------|
| San Luis Potosí | 106,652 |
| Sinaloa | 111,635 |
| Sonora | 111,327 |
| Tabasco | 74,333 |
| Tamaulipas | 134,339 |
| Tlaxcala | 73,136 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 300,025 |
| Yucatán | 117,728 |
| Zacatecas | 64,429 |
| Total | 5,078,714 |

Fuente: Elaboración propia con información de DENEUE

La tabla anterior refleja el gran número de empresas que se tienen en México, pero que, sin duda, enfrentan diversas situaciones que complican su adecuado funcionamiento, como es la falta de una adecuada administración o de tipo financiero que provocan el cierre de estas unidades económicas, pero el número de empresas debe obligar al Gobierno a voltear hacia ellas a través de Políticas Públicas pertinentes.

El panorama anterior muestra el marco contextual que se tiene en México y con ello se obtiene premisas de las cuales se puede partir para abordar políticas públicas favorables para el tejido empresarial mexicano.

Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

Una de las iniciativas más importantes establecida como una política Pública que el Gobierno Federal decidió implementar en México es el Instituto Nacional del Emprendedor que inició en el 2013, en el comienzo del sexenio de Enrique Peña Nieto; es considerado como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial (INADEM, 2017)

El objetivo principal del INADEM es “Tener una instancia rectora del ecosistema emprendedor cercana al interés de emprendedores, micro, pequeños y medianos empresarios que propicie el ambiente adecuado para que la capacidad creativa de los mexicanos pueda prosperar y consolidarse; para que sus ideas de negocio se conviertan en realidad” (INADEM, 2013).

El objetivo del INADEM tiene cinco objetivos específicos que tienen como finalidad:

- Implementar una Política de Estado de Apoyo a Emprendedores y MIPYMES a través de la Red de Apoyo al Emprendedor.
- Promover un Entorno Jurídico y Reglamentario propicio para el Desarrollo de Emprendedores y MIPYMES.

- Fortalecer las Capacidades de Gestión y Habilidades Gerenciales en Emprendedores y MIPYMES.
- Fomentar el Acceso a Financiamiento y Capital para Emprendedores y MIPYMES.
- Desarrollar las Capacidades Productivas, Tecnológicas y de Innovación de Emprendedores y MIPYMES.
- Propiciar el Acceso de MIPYMES a las cadenas globales de valor. (INADEM, 2017)

El INADEM difunde el desarrollo de empresarios a través de sus programas como el Fondo Nacional del Emprendedor, con los que pretende incrementar el número total de emprendedores en México, además de apoyar a aquellos empresarios que ya cuentan con organizaciones establecidas para el crecimiento de éstas, lanzando anualmente convocatorias en las que se brinda apoyo económico o en especie, dependiendo de los programas a los que se inscriban los emprendedores; así conjuntamente se puede obtener un desarrollo mundial.

Resulta fundamental conocer las características del Fondo Nacional del Emprendedor, así como sus antecedentes y las diversas convocatorias con las que cuentan. A continuación, se muestran más sobre el Fondo mencionado.

Fondo Nacional del Emprendedor

Lo revisado en los párrafos anteriores, el Fondo Nacional del Emprendedor es promovido por el INADEM, este programa busca incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el fomento a la productividad e innovación en las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en sectores estratégicos, que impulse el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva (INADEM, 2017).

A través del Fondo Nacional del Emprendedor, las personas que desean iniciar una empresa o generar un crecimiento en la que ya tienen y no cuentan con los recursos necesarios, pueden obtener el apoyo financiero que necesitan para cumplir sus metas, para ello es necesario cumplir con los requisitos que el INADEM solicita por medio de las convocatorias que realiza para generar la ayuda necesitada por los participantes.

Los objetivos del Fondo Nacional del Emprendedor son los siguientes:

1. Contribuir al incremento de la tasa de crecimiento de la Producción Bruta Total de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la canalización de apoyos temporales y concurrentes garantizando la transparencia en la asignación de los mismos.
2. Generar mediante la selección de los mejores proyectos que presenten los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas del país, una gradual y firme transformación de éstos mediante:
 - a) El mayor acceso a financiamiento y capital.
 - b) El desarrollo de capacidades de gestión y habilidades gerenciales.
 - c) El fortalecimiento de las capacidades productivas y tecnológicas.
 - d) El acceso a información relevante para la toma de decisiones.
 - e) Una mayor capacidad para acceder a los mercados.

- f) El fomento a la innovación y el desarrollo.
- g) El fomento a la equidad regional y de género en la entrega de apoyos.
- h) La democratización de la productividad nacional.
- i) El aumento de la formalidad.
- j) La mayor eficiencia en los procesos de logística y abasto. (SEGOB, 2016)

El Fondo Nacional del Emprendedor ha beneficiado a más de 2 millones 770 mil emprendedores a través de las 14 convocatorias agrupadas en 4 grupos que son abiertas al público en general (Gobierno de México, 2017), los interesados en éstas deben realizar diversos procesos para ser acreedores al beneficio.

Las personas interesadas deberán comenzar por identificar en cuál de las convocatorias pueden participar, debido a que estas van dirigidas a diferentes sectores de la población con características en específico, una vez que se ha elegido la convocatoria en la que podrán participar deben esperar a que ésta sea abierta al público, posteriormente deberán inscribirse vía web en el portal de INADEM y seguir el proceso de acuerdo como este planteado en la convocatoria hasta obtener los recursos requeridos por el aspirante.

Además, el Fondo nacional del Emprendedor brinda orientación a los emprendedores a través de su página web, mediante tutoriales que ayudan a las personas con información necesaria para llevar a cabo el proceso.

Como se observa el Fondo Nacional del Emprendedor es un programa que proporciona apoyo a los emprendedores que desean iniciar o continuar con una vida empresarial, gracias a las convocatorias que se abren al público se ha logrado ayudar a una gran cantidad de personas, sin embargo, antes de que el INADEM iniciará operaciones, ya existía una política pública que también apoyaba a los emprendedores mediante el Fondo PyME, del cual se hablará a continuación.

Fondo PyME

El INADEM no es el único programa establecido por una política pública para el apoyo a los emprendedores, años anteriores, en el 2004, gracias a una política pública se creó en Fondo PyME el cual es un instrumento que busca apoyar a las empresas en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El objetivo general del Fondo PYME es contribuir al desarrollo económico nacional, lo ha logrado a través de los diversos programas que ha establecido para el sector emprendedor a nivel nacional. Además, cuenta con objetivos específicos, los cuales se muestran a continuación.

1. Promover una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional;
2. Contribuir al fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la mejora de sus procesos;

3. Promover y difundir los programas, instrumentos, productos, herramientas y acciones para elevar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.
4. Fomentar el acceso al financiamiento en general y al crédito en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas. (Secretaría de Economía, 2006)

Gracias a los apoyos que se han otorgado se ha logrado cumplir con los objetivos mencionados, ya que los recursos entregados han sido a proyectos que fomentan la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y las iniciativas de los emprendedores, así como aquellos que promueven la inversión productiva que permite generar más y mejores empleos.

El Fondo PyME establece cinco categorías y 32 subcategorías para otorgar el apoyo a los aspirantes, al igual que el Fondo Nacional del Emprendedor, abre diversas convocatorias para sectores en específico con características marcadas, siendo las siguientes.

1. Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación.
2. Articulación productiva sectorial y regional.
3. Acceso a mercados.
4. Acceso a financiamiento.
5. Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción (Instituto de Ingeniería UNAM, 2007).

Gracias al inicio de las políticas públicas implementadas para emprendedores se ha logrado apoyar a más de un emprendedor y pequeñas empresas que buscan el crecimiento, debido a que tanto el Fondo PyME como el Fondo Nacional del Emprendedor han dado apertura a diversas categorías en las cuales, la población que lo desee pueda participar.

En el siguiente apartado, se muestran las convocatorias que el Fondo Nacional del Emprendedor ha creado para los participantes, cada una de ellas encaminada a un sector en específico.

Categorías del Fondo Nacional del Emprendedor

El Fondo Nacional del Emprendedor cuenta con diferentes categorías en las cuales se puede participar, para el 2017 se abrirán 14 modalidades agrupadas en 4 categorías (Pineda, 2017). Las categorías son enviadas a la población a través de las convocatorias, éstas se abren de acuerdo a las necesidades de la población objetivo, es decir, no se apertura de manera consecuente, se abren en distintas ediciones, tomando en cuenta las exigencias de los mexicanos.

A continuación, se presentan las categorías para el 2017.

Imagen 1

Categoría I: Programas de sectores estratégicos y Desarrollo Regional**Modalidades / Convoca a:**

| | |
|--|--|
| 1.1 Desarrollo de Redes y cadenas globales de valor | Pymes, clústers, empresas del RNEI |
| 1.2 Productividad Económica Regional | Estados, municipios, Universidades, cámaras empresariales, AMSDE |
| 1.3 Reactivación Económica de apoyo a los programas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Cruzada Nacional contra el Hambre | Mipymes |
| 1.4 Innova tu central de abasto y Mercados | Estados, municipios, fideicomisos públicos, administradores de mercados, centrales de abasto y AMSDE |
| 1.5 Obtención de apoyos para proyectos de mejora regulatoria | Estados, municipios, delegaciones y poderes judiciales y Consejos de la Judicatura |

Categoría II: Programas de Desarrollo Empresarial**Modalidades / Convoca a:**

| | |
|--|---|
| 2.1 Fomento a las iniciativas de innovación | Mipymes |
| 2.2 Fomento de Cultura Emprendedora y Espíritu Emprendedor | Escuelas de educación básica, media y superior (públicas y privadas), Red de Apoyo al Emprendedor |
| 2.3 Creación y fortalecimiento de Empresas básicas a través del PIL | Emprendedores con diploma PIL |

| | |
|--|--|
| 2.4 Incubación de Alto Impacto, aceleración de empresas y talleres de alta especialización | Aceleradoras, Incubadoras de alto impacto, talleres de alta especialización, Emprendedores, mipymes |
| Categoría III: Programas de Emprendedores y Financiamiento | |
| Modalidades / Convoca a: | |
| 3.1 Articulación y documentación del ecosistema emprendedor de alto impacto | Organismos especializados, SAPIs o SC con facultades para administrar vehículos de inversión; Universidades, Centros de investigación Conacyt, OTT y Aceleradoras |
| 3.2 Programas de desarrollo del ecosistema de capital emprendedor | Estados, Universidades, OTT, Aceleradoras, Fondos de inversión, clubes de inversionistas, fideicomisos públicos y privados, SAPI o SC con facultad para administrar vehículos de inversión |
| 3.3 Impulso a emprendimientos de alto impacto | Mipymes, <i>startups</i> , empresas con dos años de constitución, <i>scalups</i> , |
| Categoría IV: Programas para Mipymes | |
| Modalidades / Convoca a: | |
| 4.1 Fortalecimiento de microempresas | Microempresas con FIEL |
| 4.2 Formación empresarial y microfranquicias | Mipymes con FIEL, cámaras empresariales y microempresas con FIEL |

FUENTE: DOF

GRÁFICO EE: STAFF

Como se observa, el Fondo Nacional del Emprendedor cuenta con una gran variedad de categorías en las cuales se puede participar, cada una de ellas va encaminada a un sector determinado, personas físicas, morales, gobiernos, universidades, para generar así un proceso que fluya lo más rápido posible.

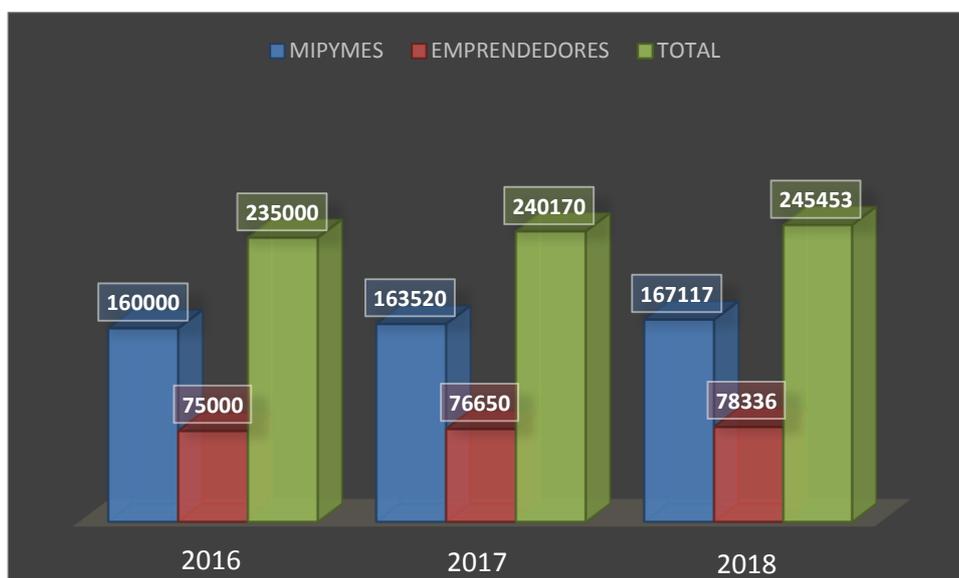
A través de los diversos sectores que ayuda el Fondo Nacional del Emprendedor fomenta la participación de empresas, el gobierno y la educación que son los componentes principales del Ecosistema Emprendedor en México.

Resultados de la Política Pública

Los resultados aquí presentados, se desprenden de una búsqueda de la información oficial, relacionada con la asignación de los recursos públicos, para el funcionamiento de la Política Pública, sin embargo, es fundamental, el mencionar que la información encontrada es muy limitada y es por ello que solo se presentan los datos encontrados en el Diagnostico 2016 del

Fondo Nacional Emprendedor (Secretaría de Economía , 2017) y que se muestra a continuación.

Grafica No. 1 Población Objetivo

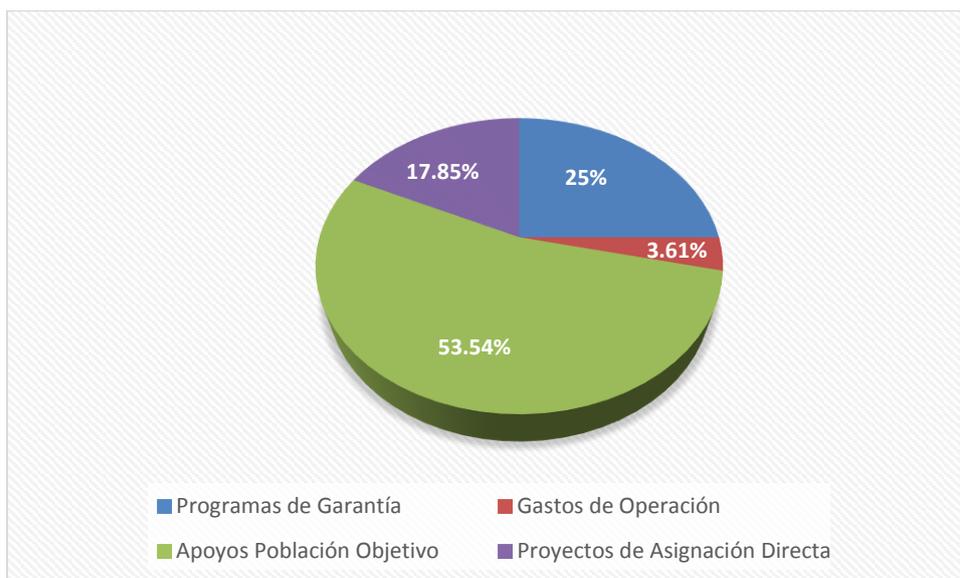


Fuente: Elaboración con información del Fondo Nacional Emprendedor.

Después de revisar los datos se observa que lamentablemente la población objetivo es limitada, debido a que si se considera que en páginas anteriores se especificó que en el país existen 5,078,714 empresas y de acuerdo a los datos del INEGI el 99.8% son MIPYMES, es decir, 5,068,557 y si se considera la población objetivo para el 2018, a penas y representa un 3.30% del total de las empresas, y sin duda, ninguna Política Pública resolverá el problema de inmediato, pero llama la atención este dato tan mínimo y que puede reflejar una cobertura limitada, sobre todo considerando que las empresas que nacen hoy morirá el 45% dentro de 2 años, y entonces la población objetivo podría estarse moviendo mínimamente en este periodo de tiempo.

Otro tema interesante encontrado es el de la distribución de los recursos asignados a la Política Pública en el año 2016, en donde el 25% se debe destinar a los programas de garantías a través del Fideicomiso México Emprende; adicionalmente se consideró un 3.61% fueron destinados al tema de la promoción, operación, supervisión, seguimiento y evaluación; otra parte es el 53.34% que están orientados a los apoyos para la población objetivo a través de las convocatorias y/o casos de desastres naturales y el 17.85% restante a proyectos de asignación directa.

Grafica No. 2 Costo Operativo del Programa



Fuente: Elaboración con información del Fondo Nacional Emprendedor.

Los datos anteriores reflejan la importancia que se le da al tema de los apoyos a la población objetivo que es el rubro más fuerte y en este sentido el documento plantea la existencia de tres grupos de Entidades Federativas compitan por los recursos de las distintas convocatorias con sus pares de un mismo nivel de desarrollo.

Tabla 2. Costo Operativo del Programa

| Grupo | 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|--|
| Porcentaje del Presupuesto de Convocatorias | 38 | 31 | 31 |
| Entidades | Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. | Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo; Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. | Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. |

Fuente: Elaboración Propia con datos del Fondo Nacional Emprendedor.

Lo anterior se buscó distribuir en tres tipos de proyectos que son el 33% para proyectos grandes, 33% para proyectos medianos y el restante 34% para proyectos pequeños, lo que refleja equidad en la repartición de los recursos, pero manteniendo la posición de que la cobertura es todavía pequeña.

Por otra parte, se encontró como se han distribuido los recursos asignados desde la creación del Fondo Nacional Emprendedor hasta la fecha, teniendo los siguientes datos.

Tabla 3. Presupuesto ejercido

| Año | Presupuesto Ejercido en Millones de Pesos | Variación |
|-------|---|-----------|
| 2013 | 7,113.95 | 1.86% |
| 2014 | 10,245.24 | 44.02% |
| 2015 | 7,369.36 | -28.07% |
| 2016 | 7,222.14 | -1.99% |
| 2017 | 3,760.75 | -52.07% |
| Total | 35,711.44 | |

Fuente: Diagnostico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor

Lo anterior refleja como lamentablemente, el presupuesto ejercido ha disminuido, sobre todo para el 2017, con una variación de menos 52.07% en relación al año 2016, lo que puede ocurrir debido a la falta de proyectos que concursaran o por la reducción del presupuesto asignado, que si adicionalmente, se agrega al factor de la falta de cobertura, aparenta que la Política Pública se debilita.

Conclusiones

En el presente trabajo se pudieron encontrar temas interesantes y relacionadas con la Política Pública, diseñada para la creación y fortalecimiento de las MIPYMES, por lo que se presentan a continuación las conclusiones a las que se llegan.

En primer lugar, se identifica que el Fondo Nacional Emprendedor forma parte de una Política Pública Redistributiva, debido a que se reciben recursos provenientes de impuestos para aplicarlos en temas como el Sistema Nacional de Garantías, Apoyos a través de Convocatorias y Apoyos por Asignación Directa tanto para Emprendedores como para MIPYMES, por lo que realmente busca mejorar las condiciones del tejido empresarial Mexicano.

El siguiente hallazgo tiene que ver con el tema de la cobertura, en donde se observa que la población objetivo, específicamente en el tema de las MIPYMES, el porcentaje de cobertura solo es del 3.30%, del total de empresas catalogadas en esos tamaños, por lo que se deduce que la Política Pública no tiene una cobertura importante, por lo que es un tema que se debiera atender, convirtiéndose en un área de oportunidad para la nueva administración que asumirá la Presidencia de la República.

Otro variable importante es el tema son los presupuestos ejercidos en los últimos años, durante el funcionamiento de la Política y que muestra como han disminuido de manera importante los montos asignados, encontrándose en el ultimo año una disminución del 52.07%, lo que evidencia otra área de atención debido a que el fomento y fortalecimiento del tejido empresarial, debe ser un tema prioritario, debido a que la población objetivo contribuye con el 42% del Producto Interno Bruto (PIB) y generan cerca del 78% de los empleos a nivel nacional.

Por lo tanto, se recomienda poner atención a estos rubros y buscar ampliar el tema de cobertura y montos asignados, además de buscar que la difusión de la política pudiera ser más incluyente y de fácil acceso para quienes desean incursionar en el tema empresarial o empoderarse si es que ya pertenecen al tejido empresarial mexicano.

Fuentes Consultadas

Aguilar, A., & Lima, F. (Septiembre de 2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* Recuperado el 01 de Marzo de 2017, de Contribuciones a las Ciencias Sociales: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*. México : Porrúa.

Alza, B. C. (06 de Mayo de 2011). *Valor Público*. Obtenido de Tipología de Políticas Públicas: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

Arellano Gault, D., & Blanco , F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia* . México.

Canto, M. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México: Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio.

Cardozo, M. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: UAM-X.

Gobierno de México. (2017). *Gob.mx* . Obtenido de Presentación del Fondo Nacional Emprendedor 2017: <https://www.gob.mx/se/articulos/presentacion-del-fondo-nacional-emprendedor-2017?idiom=es>

INADEM. (2013). *Instituto Nacional del Emprendedor*. Obtenido de <http://www.inadem.gob.mx/2013>

INADEM. (2017). *INADEM*. Obtenido de Fondo Nacional del Emprendedor : <https://www.inadem.gob.mx/fondo-nacional-emprendedor/>

INADEM. (2017). *Instituto Nacional del Emprendedor*. Obtenido de Institucional: <https://www.inadem.gob.mx/institucional/>

INE. (2015). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Mapas Interactivos 2012-2015: <http://siceef.ine.mx/gmaps.html>

Instituto de Ingeniería UNAM. (2007). *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME) durante el 2006*. México.

Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: FCE.

Lascuráin, P. G. (29 de Septiembre de 2014). *Forbes*. Obtenido de La comunidad: primer paso para el ecosistema emprendedor: <https://www.forbes.com.mx/la-comunidad-primer-paso-para-el-ecosistema-emprendedor/>

López, A. (18 de Abril de 2016). *Tecreview*. Obtenido de El ADN del ecosistema emprendedor mexicano: <http://tecreview.itesm.mx/el-adn-del-ecosistema-emprendedor-mexicano/>

May, P. J. (2003). Policy design and implementation. *Handbook of Public Administration*, 223 - 233.

Pineda, A. (21 de Febrero de 2017). Inadem espera aval para lanzar convocatorias. *El Economista* .

Secretaría de Economía . (2017). *Diagnostico 2016 del Fonod Nacional Emprendedor*. México: Secretaría de Economía.

Secretaría de Economía. (2006). *Secretaría de Economía* . Obtenido de Fondo PyME: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/mexico-emprende/fondo-pyme-int>

SEGOB. (30 de 12 de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de REGLAS de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017.: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468221&fecha=30/12/2016

Tellauche, T. J. (2013). *IMEF*. Obtenido de El reto financiero: http://imef.org.mx/PONENCIAIMEF2013/cap07/c07_intro.html#intro

Desafíos de la Educación en un mundo globalizado

Angélica Pérez Ordaz

La educación en el neoliberalismo y la globalización

El declive del Estado de Bienestar en la década de 1970, marca el inicio de nuevas formas de organización de los países tanto interna como externamente. Surge un nuevo paradigma de Estado, sustentado en el terreno ideológico por el neoliberalismo¹ y en el económico, por la globalización. Se manifiestan cambios en todos los campos de la vida social, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en nuevas formas de organización económica entre los países y al interior de éstos, mediante la conformación de bloques subregionales o regionales para insertarse con mayor ventaja en la competencia internacional. Nuevas formas de racismo e intolerancia que provocan guerras y conflictos en diversas regiones del globo, un nuevo mapa mundial y la conformación de un nuevo orden internacional donde el capitalismo se instaura como el sistema económico predominante en el mundo.

Se impulsa la intermediación de la producción y la transferencia de nuevos conocimientos, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la biotecnología y la nanotecnología. En el campo de la educación, asistimos a la construcción de modelos cada vez más globalizados o supranacionales² que responden a la necesidad de fortalecimiento y expansión de la nueva economía, impulsada por el neoliberalismo, el cual pone en tela de juicio la capacidad del Estado como proveedor de servicios públicos, los mercados se hacen globales, con actividades de producción flexibles, caracterizadas por la innovación continua donde la calidad y la velocidad son determinantes en la competencia; la fuerza de trabajo requiere de mayor especialización y formación continua; las entidades públicas replantean su participación en la vida social, mediante la Nueva Gerencia Pública (NGP —se legitima un nuevo paradigma basado en un Estado mínimo y acotado y como respuesta a las *corrientes modernizantes de la globalización*, donde se manifiesta una nueva relación Estado-sociedad e impera la idea de

¹ Noción cuyo uso se ha extendido desde los años setenta para denotar la vuelta de un nuevo liberalismo económico y el embate contra el Estado de Bienestar, las políticas keynesianas (postura favorable a la intervención del Estado en la economía), el estatismo o intervencionismo o dirigismo y el desarrollismo (búsqueda del desarrollo económico a toda costa), etc. (Ayala, 1997). El desarrollo de la economía mundial, se perfeccionó en sus dos facetas; su versión económica: el monetarismo y, su versión política: el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha.

² Reflejados en la adopción de "sistemas educativos abiertos" a la evaluación y al intercambio. Tal es el caso de la evaluación que realiza la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a través de indicadores globalizados, donde se califica el desempeño educativo de los países miembros, mediante los "Exámenes de las políticas nacionales de educación", que miden cuantitativamente dicho desempeño y al mismo tiempo, se incluyen recomendaciones para resolver algunas de las problemáticas detectadas en cada sistema educativo regional o nacional e incluso, han sido motivo de la crítica de algunos sectores que argumentan que con ello se refuerza la cadena de dependencia en materia educativa respecto de los dictados de esos organismos supranacionales.

Desafíos de la Educación en un mundo globalizado

eficiencia y rentabilidad en el gobierno—); se acentúa la brecha entre pobres y ricos, no solo en el ámbito económico, sino también digital; disminuye el bienestar y la cobertura de la seguridad social. Estas políticas son impulsadas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco de las reformas estructurales de los años ochenta o Consenso de Washington, las cuales se sustentaron en la disciplina macroeconómica, la liberalización comercial, las privatizaciones y la desregulación de los mercados. Se impuso la doctrina de menos Estado y más mercado, que impulsa la iniciativa empresarial promovida por el sector privado y limita el papel del Estado en la economía.

Con la globalización el tiempo y el espacio se reducen, algunas fronteras desaparecen, se manifiesta una creciente interdependencia entre los países y sus economías con graduales innovaciones tecnológicas y científicas. Pero al mismo tiempo, crecientes niveles de desigualdad en el ingreso, en los recursos, en la educación y en general, en las oportunidades de bienestar.

El neoliberalismo y la globalización han provocado un proceso desigual que aumenta la brecha tecnológica, sociológica y económica entre los países; han impuesto ajustes fiscales al Estado y limitado su autonomía; han incrementado la inseguridad humana en diversos ámbitos, han producido una creciente brecha en educación; precariedad en el empleo y los ingresos; pérdida de puestos de trabajo y el deterioro de la condición en el empleo. El constante desarrollo de nuevas tecnologías provoca la obsolescencia de las habilidades de trabajo. Asimismo, han provocado crisis y volatilidad financiera, debido a la eliminación casi total de las restricciones a los flujos financieros a corto plazo en la economía global, lo que incrementa de manera considerable la probabilidad de crisis financieras y un efecto dominó que puede propagarse de un grupo de países al resto de mundo.

Así también, la delincuencia ha crecido y se ha vuelto global, va en aumento el consumo y tráfico de drogas; el tráfico ilegal de armas; la trata de blancas, etc., que se ha convertido en un importante poder en la economía mundial y en algunos países, en un poder paralelo al del Estado. Se manifiesta de manera creciente la inseguridad sanitaria y ambiental, política y social y guerras armadas en beneficio de empresas armamentistas transnacionales.

La mayoría de los países han seguido los dictados de liberalización, estabilización, privatización y las premisas centrales del llamado Consenso de Washington, sin embargo, no han crecido ni se han desarrollado, las soluciones técnicas no son evidentemente suficientes. Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desarrollar sus potencialidades y habilidades (Kliksberg, 2000).

La globalización, también llamada revolución de la privatización, favorece el proceso de concentración del capital, bajo la lógica del mercado y del modelo neoliberal (basada en el individualismo, la inseguridad y la competitividad) que ha generado un importante incremento de la pobreza, la exclusión social y la migración forzada.

En el campo de la educación, principalmente del nivel superior, en la mayoría de los países se manifiesta de manera incisiva, su privatización como resultado de la presión externa de las organizaciones internacionales (BM, FMI, OCDE principalmente), lo que favorece la fuga de

cerebros, como fenómeno de suministro y reclutamiento de los países necesitados de capital humano bien formado y con índices bajos o negativos de natalidad³.

A medida que el neoliberalismo y la globalización se han afianzado en el mundo, el problema de la educación se ha agudizado, se fortalece la idea e importancia del mercado en la educación, mediante la disminución del gasto público para privatizarla, lo que trae consigo desigualdad y discriminación en el sistema escolar, caracterizado por un mayor énfasis en la tecnología y el conocimiento, la constante innovación y la competencia, al mismo tiempo, se refuerza: el consumismo, la eficiencia de mercado, la educación elitista (excluyente), la individualización en todos los niveles y esferas de la educación y una rígida supervisión a los profesores en detrimento de su libertad y creatividad.

En el caso de nuestros países de América Latina y el Caribe, estos se encuentran determinados por su ubicación de exclusión en el marco de brechas y asimetrías en las que ocurre la división internacional de los conocimientos, de la innovación tecnológica, de la revolución de la ciencia y de sus aplicaciones, situación desalentadora para las entidades educativas de la región, que se ven forzadas a llevar a cabo procesos que tienen que ver más con la transferencia de conocimientos o con su imitación, que con la innovación y creatividad desde la perspectiva de una cultura propia y de una identificación clara de las prioridades sociales y económicas en beneficio de su población⁴. En la mayoría de los países, se ha organizado un sistema de educación superior, medio superior y técnico complejo y heterogéneo, con predominio del nivel técnico así también, de macro universidades públicas nacionales con multicampus distribuidos en el país, bajo sistema segmentado y diversificado. Al mismo tiempo, se ha fortalecido, el modelo de escuela privada en todos sus niveles, basada en la orientación de mercado (Gazzola, 2008).

La globalización representa el rápido crecimiento económico de algunos países y la transformación de los mercados laborales, las variaciones en la situación geopolítica, los avances tecnológicos, los cambios demográficos, la creciente urbanización, mayor del consumo de energía que conlleva un incremento de la presión sobre los recursos naturales, todo ello en un contexto de incremento del desempleo, en particular entre los jóvenes y de creciente desigualdad. Representa la concreción de un mundo controlado por la economía de mercado, de lo cual se desprende que la manera en que afecta a la educación, es a partir de la diferenciación entre los grupos sociales y entre los países, con lo que se potencia la aparición y desarrollo de procesos educativos desiguales. Las grandes disparidades educativas mundiales hacen más profundas las brechas entre naciones ricas y pobres en términos de ingreso, salud y otros aspectos determinantes en el desarrollo de cualquier país. Parece inevitable que los sistemas educativos están destinados a una progresiva privatización y que

³ Tal es el caso de Europa y Estados Unidos, donde en este país, se presenta un acelerado envejecimiento demográfico, de acuerdo al censo de 2010 la población de adultos mayores se incrementó, siendo los hombres mayoría respecto a las mujeres. Uno de los aspectos principales del informe muestra que en la última década, la población de entre 45 y 64 años aumentó en un total de 81.5 millones de personas; se estima que estos resultados se deben al envejecimiento de la llamada generación *baby boom* que nacieron entre 1945 y 1965 y que además se encuentran próximos a la jubilación (Pérez Ordaz, 2015).

⁴ No obstante, entidades de educación superior públicas como en el caso de México (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana), a pesar de los escasos recursos asignados por el gobierno, se han destacado a nivel nacional e internacional, por la calidad de la educación y la innovación de su investigación básica y aplicada.

Desafíos de la Educación en un mundo globalizado

nuestras sociedades tengan que abandonar la idea de una escuela como un bien público, como un espacio de vida social y democrática.

Se sustituye la educación principalmente pública, basada en la comunidad, por una educación basada en la orientación de mercado (indiferencia a los valores comunitarios y del otro, apropiación individual del conocimiento), minando el fortalecimiento de una cultura de la colaboración en la enseñanza-aprendizaje, se ha destruido la base de una educación integral y holística y la asociatividad cívica que fortalece la democracia en una sociedad (Pérez Ordaz, 2007).

La educación es desafiada por la creciente y paulatina reducción del gasto público y la oleada de directrices de organismos supranacionales, que abonan al fortalecimiento del modelo neoliberal, lo que ha dado lugar a una mayor participación de los actores no estatales o privados⁵, con el consiguiente debilitamiento de la capacidad del Estado para desarrollar políticas públicas eficaces, que permitan superar un sistema educativo basado en transmisión/adquisición de conocimientos, con el fin de hacer la educación más pertinente, relevante y de calidad a los diferentes contextos, en términos de método y contenido.

La educación, es un proceso fundamental de socialización y requiere condiciones ambientales estables a largo plazo, por lo que los gobiernos deben movilizar eficazmente los recursos con que cuentan. En la actualidad, se encuentra en un clima de incertidumbre y la tendencia a corto plazo se caracteriza por una desvalorización de sus resultados en beneficio de la sociedad en general y de su papel en el desarrollo social, lo que agrava la desigualdad, donde solo unos cuantos se llevan el mayor beneficio.

Es importante destacar que un país sin una educación básica de calidad no puede aspirar a tener universidades de excelencia, y un país en esas condiciones no puede aspirar a un futuro de inclusión social y de realización masiva de los derechos humanos de su población. Por ello, la disyuntiva es simple: o transformamos radicalmente estas condiciones, o deberíamos comenzar a aceptar, desde ya, el costo de ser un país marginal en el contexto global en el que vivimos. Empero, la segunda ruta es éticamente intransitable (Fuentes, M., 2016).

No se debe olvidar que la educación es un derecho básico del ser humano, el acceso a la escolarización constituye un valor en sí mismo y es la condición de posibilidad para el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales (D'alessandre, 2014), como lo expresa el capítulo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948 en París, Francia. "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre

⁵ Se prevé que las empresas adquirieran un rol cada vez más importante en la certificación de los conocimientos o habilidades, igualando en importancia a los títulos académicos que expiden las organizaciones educativas como las universidades.

todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". (Naciones Unidas, 1948).

La educación es un elemento esencial para impulsar el desarrollo de los pueblos. El reto de los gobiernos es crear las condiciones para que todos sus ciudadanos accedan a la educación, sin menoscabo de raza, sexo, religión, nivel económico, etc. Existe una estrecha relación con el crecimiento económico, la desigualdad del ingreso y la pobreza. La educación se convierte en un elemento sustantivo en el marco de una economía globalizada donde, ciudadanos mejor formados podrán responder mejor a los desafíos y oportunidades creados por la mayor integración económica a nivel mundial. La educación como uno de los principales motores del desarrollo social y el crecimiento económico, impulsa la productividad y la competitividad de cualquier región o país. Proporciona los elementos indispensables para comprender y actuar en la sociedad, para cambiar en la misma medida que lo hace el mundo, además de buscar una adaptación al presente, permite una anticipación al porvenir. Facilita la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y permite la integración en el interior de cada país de los excluidos a los beneficios del desarrollo.

Desafíos de la educación

Los cambios que se manifiestan en el mundo en el marco del neoliberalismo y la globalización, se caracterizan por nuevos niveles de contradicción y complejidad particularmente en el marco del sistema educativo, los cuales están estrechamente ligados con las transformaciones que se producen en la sociedad en su conjunto. En respuesta a los desafíos que emergen de la crisis del modelo social y económico actual, es necesario reconsiderar tanto las formas en las que se organiza la educación, como los objetivos que se pretende lograr. ¿Porque no pensar la globalización, como un espacio para ofrecer soluciones contra la pobreza, la desigualdad, la exclusión y otras penurias sociales?, ¿porque no aprovecharla desde su perspectiva universalista para crear redes que fortalezcan las formas cívicas tradicionales y la formación de nuevas prácticas de solidaridad entre ciudadanos de diversas regiones del globo (como ciudadanos globales en una comunidad global), donde se reconozca la educación no solo como bien público, sino como un compromiso social compartido, como un bien común, bajo un enfoque donde participen estudiantes, familias, maestros, educadores, sociedad civil, sector privado y se base en valores y objetivos compartidos, como integrantes activos para el desarrollo de una nueva arquitectura de las políticas educativas y con ello, aspirar a nuevas formas de democracia participativa, de las instituciones y replantear y superar las prácticas jerárquicas verticales y rígidas tan usuales en nuestros países.

Entre los desafíos encontramos la construcción de una dimensión colectiva del proceso educativo y una concepción de la educación como un compromiso social compartido. En esta perspectiva la educación se convierte en el resultado de un proceso social donde todos los actores involucrados, participan colectivamente. Esto depende de una gran voluntad política y de una educación cívica, que dé lugar a un replanteamiento de las instituciones existentes y de la orientación cultural, con el fin de promover su innovación y mejoramiento, como un

Desafíos de la Educación en un mundo globalizado

ejercicio democrático real a través del cual, los actores negocian y construyen un marco institucional educativo en favor de la transformación cultural y ético-política de la sociedad en su conjunto.

La educación debe conducir a la creatividad individual y a la mejora de la participación en la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. Además de su valor económico, constituye un derecho social, por lo que no se deben dejar de lado las dificultades y fortalecer los logros que han supuesto su universalización y consagración como tal derecho. En la actualidad, debe responder a nuevas y permanentes exigencias ya que no basta con asegurar un cierto nivel de educación a todos los ciudadanos, ni su consideración como un proceso que termina a cierta edad. Hoy los gobiernos deben potenciar una educación que dure toda la vida, ya que ninguna nación puede aspirar a la competitividad sin aprovechar el potencial del recurso más valioso: su capital humano (Urzúa, 1995).

La globalización aparece como una arma de dos filos, por un lado, muestra su carácter depredador al minar las instituciones estatales y sociales del Estado, donde éste emerge como una institución que ha perdido su habilidad para controlar la dinámica económica y las tensiones políticas, por otro, abre nuevas posibilidades de reivindicación para que los ciudadanos de diversas partes del orbe construyan redes de solidaridad y confianza que trasciendan las líneas divisorias de sus países y se convoque a nuevas formas de tejido social entre los hombres en cualquier parte del mundo, para resolver junto con sus gobiernos problemas comunes tendientes a una mayor democratización y equidad de sus recursos (Pérez Ordaz, 2008). Es en la educación media superior y superior, donde las sociedades tienen una fuente invaluable de recursos para intensificar los esfuerzos de construcción y fortalecimiento de estructuras globales democráticas e incluyentes que incidan directamente en la calidad de vida de sus sociedades.

La UNESCO ha propuesto construir en los niveles medio y superior un espacio abierto para la formación, que propicie el aprendizaje permanente, brindando una gama de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema, así como oportunidades de realización individual y movilidad social con el fin de formar ciudadanos que participen activamente en la sociedad y estén abiertos al mundo y para promover el fortalecimiento de las capacidades endógenas y la consolidación en un marco de justicia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz (UNESCO, 1998). De ahí que en la educación se consideren estos elementos para eficientar su funcionamiento constituyéndose en un espacio valioso para la adopción de valores el desarrollo de actitudes para la vida social. Como proceso de aprendizaje colectivo, para incrementar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno (Durston, 2000).

Es necesario, también reconocer que la escuela está en tela de juicio ante los altos índices de fracaso, de conflictividad y de riesgo de exclusión educativa. La escuela falla cuando no da respuestas adecuadas a las necesidades de todos los estudiantes y no compensa las limitaciones de origen familiar o social que afecta a estudiantes procedentes de familias problemáticas y de medios desfavorecidos socioculturalmente (Uriarte, 2006), cuando no les prepara debidamente para afrontar correctamente las tareas evolutivas de las etapas

posteriores a la escolaridad obligatoria: formación profesional, inserción laboral, participación social, convivencia, etc.

Es fundamental que las políticas educativas en este ámbito, sean políticas públicas tendientes al fortalecimiento de un sistema adecuado de criterios a nivel nacional, con la participación de todos los actores involucrados y la consolidación de intereses comunes y compartidos con otros países. Lo que lleva a implicaciones enormes para la forma futura de una educación pública de calidad, dirigida a la consolidación de un perfil académico profesional que proporcione a los estudiantes conocimientos, habilidades y competencias básicas para acceder a estudios de nivel superior o al mercado laboral, por lo que dichas políticas deben tener en cuenta las transformaciones que —por efecto de la globalización— experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza-aprendizaje⁶. De ahí, la importancia de impulsar mayores inversiones públicas⁷ en educación, pues ello facilita la acción de individuos responsables, creando al mismo tiempo, la convergencia cultural.

La educación, adquiere un lugar prioritario en el desarrollo de los pueblos, constituye un instrumento determinante para que la humanidad acceda al progreso, la paz, la libertad y la justicia social. Al mismo tiempo, se erige como una vía, para alcanzar el desarrollo humano. Altos niveles de educación se relacionan con un mayor acceso a los recursos y a su mejor uso, de la misma manera, con una mejor generación y conservación del capital humano. El acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar el proyecto de vida que valoren. Al mismo tiempo, constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica, y con ello fortalecer la competitividad de las economías y el desarrollo de los pueblos.

Es necesario que la educación sea vista no solo como un bien público crucial sino también, como un compromiso social compartido, como uno de los principales instrumentos de desarrollo, de crecimiento económico, y de equidad social para disminuir el abismo interno de la pobreza y el externo de conocimiento y las tecnologías. La educación es la clave para prosperar materialmente y ganar movilidad social, al mismo tiempo, es fundamental para la creación de nueva ciudadanía, cohesión comunitaria, difusión de valores pro-sociales, preservación identidades locales y nacionales, desarrollo protección colectiva frente al mercado, auto-conciencia de derechos humanos y del cuidado medio ambiental (Brunner, 2001).

Una sociedad progresa efectivamente cuando avanzan los indicadores clave, como cantidad de años que vive la gente, calidad de vida y desarrollo de su potencial. La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la oportunidad de obtener los recursos necesarios mediante el acceso a la salud, la educación

⁶ En México un graduado de educación terciaria gana el doble que un adulto cuyo nivel educativo más alto es el medio superior, y este último gana casi el doble que un trabajador con educación por debajo del nivel de educación media superior, en promedio. Estas diferencias son mucho mayores que los promedios de la OCDE (OCDE, 2015).

⁷ Los gobiernos no pueden “culpar a la globalización” como responsable de la caída de los ingresos fiscales de las universidades públicas, argumento que también se usa para “explicar” una pretendida caída de los recursos que el Estado asigna a la educación en general y la dificultad para adoptar una perspectiva de largo plazo en la gestión educativa (Reimers, 2000).

y el ingreso que constituyen tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano y en este sentido, alcanzar mejores condiciones de vida.

La ampliación de las oportunidades de los seres humanos de desarrollar sus potencialidades es una tarea vital para la legitimidad y acción de los gobiernos en la sociedad. De ahí la importancia que tiene la educación para ampliar las alternativas de las personas, desarrollar sus posibilidades plenamente y vivir de modo productivo y creativo, donde el compromiso del Estado y la acción coordinada del gobierno y la sociedad, es de primer orden para su logro.

La educación debe ser un mecanismo de movilidad social y el gasto educativo contribuir a una mayor equidad en las sociedades. La equidad en la educación es un desafío ético ineludible de los gobiernos, para impulsar el desarrollo humano de sus pueblos. La educación es un derecho de todos y para todos y debe ser otorgada en condiciones de igualdad de oportunidades⁸ y no discriminación y orientarse hacia la máxima expansión posible de las capacidades de las personas, cognitivas, sociales, económicas, políticas, afectivas, etc., donde las herramientas adquiridas a través de ésta, sean útiles para integrarse y desenvolverse en la sociedad a la que se pertenece.

Ya no se trata de adquirir aisladamente conocimientos, sino de prepararse para elaborar, un saber en constante evolución. Es necesario que nuestros países se coloquen en una óptica global, que les permita conocer las tendencias que prevalecen y los factores que rigen o acompañan el desarrollo de la educación en el ámbito mundial⁹. Uno de los principales problemas que aquejan al sistema educativo latinoamericano, es la deserción de sus estudiantes, lo cual puede atribuirse a diversos factores, entre los que se encuentran el funcionamiento de la escuela (que se refleja principalmente en la eficiencia terminal) y el comportamiento escolar de los estudiantes, (reflejado en aprobación o deserción), que expresa su situación escolar y que la escuela traduce como indicadores de su funcionamiento y logros.

Es esencial buscar el equilibrio en la formación científica y humanística de nuestros estudiantes y su desarrollo integral que los lleven a ser individuos cultos, que se formen en lo intelectual, desarrollen su espíritu científico y se les proporcionen los elementos necesarios para que conformen una escala de valores para ser mejores ciudadanos. La preparación que se les proporcione a los estudiantes, debe evitar la acumulación cuantitativa de conocimientos y en cambio hacer énfasis en materias básicas que le sirvan para su formación. Es decir, debe

⁸ Aplicado a la esfera de la educación, el criterio de igualdad de oportunidades exige garantizar que las trayectorias escolares de los estudiantes y los logros educativos que alcancen, no estén determinados por sus condiciones sociales, económicas, étnicas, geográficas o de género. En nuestros países, los niveles de cobertura, las tasas de repetición, los índices de deserción escolar, los niveles de egreso y los resultados de aprendizaje siguen estrechamente las jerarquías sociales de las familias de los estudiantes.

⁹ En la Sexta cumbre mundial sobre innovación en educación que tuvo lugar en Doha, Qatar, del 4 al 6 de noviembre de 2015, en la reunión llamada WISE por sus siglas en inglés (World Innovation Summit for Education), que es una plataforma global para el debate y la producción de acciones que contribuyan a construir el futuro de la educación, se habló de la necesidad de fortalecer los caminos que se exploraron en WISE 2014 para aprovechar al máximo el potencial de alumnos y profesores en temas de innovación y creatividad. Se eligió el principio “aprender a convivir” como el principio fundamental que debería vertebrar la educación en una sociedad que nunca antes había estado tan integrada y a la vez tan vulnerable como hoy. Se habló de los cuatro pilares que tienen que convertirse en valores y que sean integrados en la educación; justicia social, derechos humanos, solidaridad e igualdad de género. Es necesario, protegernos los unos a los otros y juntos proteger el medio ambiente, estos son los valores que tiene que guiar el cambio, tenemos que repensar los fundamentos de la educación para los nuevos tiempos, reforzar los derechos humanos, profundizar en el respeto y el entendimiento mutuo, para poder responder a un mundo cambiante.

darse más peso a cómo encontrar, manejar y servirse de la información para crear nuevos conocimientos. En este sentido, es fundamental preparar a nuestros estudiantes a “aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a convivir” (con una profunda convicción cívica) para que adquieran la capacidad necesaria y enfrenten con éxito cualquier situación cambiante de la realidad y se adapten rápida y de manera innovadora a la problemática que se les presente, con la habilidad de actuar de manera interrelacionada e interdisciplinaria. Sin duda, el éxito de una escuela y de sus estudiantes depende de su capacidad de adaptación a las nuevas realidades.

Si la educación logra que los estudiantes adquieran las habilidades y conocimientos fundamentales¹⁰ para un buen desempeño en la vida social, y –sobre todo- que ello sea independiente de sus condiciones de vida, estará haciendo su aporte para la vida de esas personas y comunidades y para romper las fuerzas reproductoras de la herencia social y la desigualdad. De ahí la importancia que el esfuerzo de las políticas educacionales sea orientado a garantizar la igualdad de oportunidades en la educación¹¹. El compromiso del gobierno con la sociedad debe reorientarse no solo hacia la equidad, sino también, hacia la calidad educativa, donde asuma al mismo tiempo, los desafíos de satisfacer universalmente las necesidades básicas, secundarias y terciarias¹² de aprendizaje de la población de nuestros países, disminuir la brecha que separa a quienes acumulan más y menos capital educativo y garantizar igualdad de oportunidades independientemente del origen social de los estudiantes.

Si en el corto plazo los gobiernos son capaces, mediante sus sistemas educativos, de ofrecer a sus pueblos, oportunidades de acceso al aprendizaje con calidad estaremos en posibilidades de avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa y más humana.

La evolución actual de la enseñanza y los nuevos desafíos que se le plantean, en especial aquellos derivados del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación obligan a reconsiderar su función y su cometido y a reajustar su desarrollo en función de nuevos planteamientos y nuevas prioridades que permitan el acceso al conocimiento de las mejores prácticas de enseñanza que se producen en el mundo y en el desarrollo escolar, y al mismo tiempo, se disminuya la brecha cognitiva que separa a los países desarrollados de los países en desarrollo. La brecha cognitiva está acumulando los efectos de las distintas brechas observadas en los principales ámbitos constitutivos del conocimiento, a saber: el acceso a la información, la educación, la investigación científica y la diversidad cultural y lingüística; y representa el verdadero desafío planteado en la edificación de las sociedades del conocimiento (UNESCO 2005).

¹⁰ Para lo cual también es preciso, aumentar las capacidades profesionales de los docentes, mejorar su formación inicial y en servicio, dotarlos de más apoyo y recursos y abrirles nuevas oportunidades de desarrollo, así como, impulsar el uso inteligente de las nuevas tecnologías que las convierte en poderosas herramientas para superar limitaciones de nuestra educación. Castells plantea que frente a la complejidad de los avances científicos y tecnológicos, es necesario distinguir entre las opciones que se presentan al aprendizaje: las elites aprenden creando, con lo que modifican las aplicaciones de la tecnología, mientras que la mayoría de la gente aprende utilizando, con lo que permanece dentro de las limitaciones de los formatos de la tecnología (Castells, 1999).

¹¹ La OCDE estima que en estos países existe una enorme brecha en el promedio de años de escolaridad entre la población de las zonas urbanas y rurales, entre los grupos de diferentes ingresos y con estudiantes de países desarrollados (OCDE, 2015).

¹² Los gobiernos deben impulsar de manera categórica la educación superior, pues es en este espacio educativo donde verdaderamente se genera el conocimiento científico.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden desempeñar una función transformadora de la educación (tanto en los procesos escolarizados y no-escolarizados de enseñanza-aprendizaje), que sirva para superar el abismo que nos separa de los países desarrollados, vencer las diferencias educacionales —al interior de nuestros países— entre sectores urbanos y rurales, donde la educación continua o a distancia y/o semipresencial podría ser un vector de cambio de la actual situación, al abrir nuevas oportunidades de aprendizaje para la población y llevar a una redefinición del sistema escolar, así también, a que la formación y organización del docente experimente transformaciones profundas en el futuro. La escuela se enfrentará al desafío de convertirse en un entorno interactivo que cambiará la acción de los actores involucrados, donde interactuarán entre ellos, de manera que se produzca un aprendizaje colaborativo y donde, se ampliará el espacio del aula. En esta perspectiva, la escuela no está llamada a desaparecer, sino a transformarse en el curso de su adaptación a los nuevos contextos en que se desenvuelven los procesos de enseñanza-aprendizaje en el mundo.

Es esencial la búsqueda de novedosas formas de enseñanza-aprendizaje que permitan a los estudiantes, por un lado, contar con un conocimiento de vanguardia y por otro, lograr en tiempo y forma su egreso de la escuela. Se hace necesario entonces, generar una nueva cultura que les apoye para continuar con sus estudios e impulsar nuevas formas de trabajo que se definan por la flexibilidad, la pertinencia, el trabajo colaborativo, la autonomía y su vinculación con diversos campos de conocimiento, con el propósito de originar un impacto positivo en tres órdenes: la calidad de la educación; su egreso en tiempo y forma y; la mejor elección para continuar con sus estudios. La implementación de mejores y novedosas formas enseñanza-aprendizaje, permitirá que los estudiantes no abandonen sus estudios (reducir el abandono escolar permite romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza) y los culminen exitosamente, ya que es una elección que definirá el proyecto de vida que desean.

Es necesario realizar cambios que se orienten hacia una reconceptualización en los procesos de enseñanza-aprendizaje, el diseño curricular y la formación docente que favorezcan mejorar los resultados en el rendimiento escolar, donde se encuentran involucrados tanto los estudiantes como los profesores y las autoridades de la escuela. Se configura así un medio de aprendizaje dinámico, que de manera constante puede detectar las dificultades y buscar su solución de forma rápida y eficaz, permitiendo así, un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una amplia gama de instrumentos que favorezcan las necesidades de aprendizaje de los estudiantes.

No se debe olvidar que la educación es también un medio para conseguir una mejor calidad de vida y nos abre el camino hacia la igualdad de oportunidades como condición fundamental para alcanzar la justicia social y reducir las disparidades sociales en cualquier país, así también representa una condición necesaria para reforzar el crecimiento económico y el desarrollo.

Las perspectivas de alcanzar modelos más equitativos de globalización dependen estrechamente del desarrollo de la educación. En una economía mundial cada vez más interconectada y basada en el conocimiento, la distribución de oportunidades educativas repercutirá inevitablemente en los futuros modelos internacionales de distribución de la riqueza.

Algunos beneficios de la educación son menos tangibles y más difíciles de cuantificar que otros. Las escuelas no son meras instituciones en las que se difunde información, sino lugares donde los estudiantes pueden desarrollar habilidades sociales, adquirir confianza en sí mismos, aprender acerca de sus países, sus culturas y el mundo en el que viven, procurarse las herramientas que necesitarán para un futuro exitoso. Lo que no solo se da dentro de cada país, sino también entre países. Las grandes disparidades educativas mundiales ahondan las profundas brechas que existen entre naciones ricas y pobres en términos de ingresos, salud y otros aspectos determinantes en la calidad de vida.

Nuestros países necesitan estudiantes que tengan habilidades lógicas, críticas y creativas para enfrentarse a la sociedad del conocimiento. Que puedan establecer relaciones interpersonales solidarias y respetuosas, así como el trabajo colaborativo, lo que se logra más fácilmente con una infraestructura adecuada con métodos innovadores de enseñanza aprendizaje, aulas, talleres y bibliotecas adecuadas.

Hoy se hace necesario la formulación y ejecución de nuevas políticas educativas que den respuesta a las transformaciones vertiginosas en la sociedad y en el mundo del trabajo. La adquisición de mejores y novedosas formas enseñanza-aprendizaje, que ofrezcan a los estudiantes una formación renovada y actualizada que les permita continuar sus estudios, fortalecer su actuación ciudadana e incorporar los avances científico-tecnológicos y humanísticos, debe ser una de las finalidades para el fortalecer el sistema educativo en nuestros países.

La cultura digital no solo implica el uso de las TIC sino también, un uso seguro y crítico de las técnicas de la sociedad de la información. Se trata de la informática, del multimedia y de internet, los cuales se encuentran inmersos y forman parte indisoluble de los campos económico y social. En este sentido, es importante que la comunidad educativa adquiera un conjunto de conocimientos para utilizarlas de manera reflexiva y eficaz. Es importante que los profesores y estudiantes dominen las bases técnicas de la información y de la comunicación (componentes materiales, programas y servicios corrientes, procesamiento e intercambio de la información, características técnicas, archivos, documentos, estructuración del espacio de trabajo, productos multimedia, etc.). Tomando en consideración que en la actualidad el lugar de las TIC en las aulas ha sido poco estudiado más allá de los aspectos técnicos, de ahí la importancia de desarrollar estrategias cognitivas que además permita a los estudiantes dominar una técnica, los socialice en torno a valores, actitudes y tradiciones que fortalezcan su identidad y les amplíe su capacidad de crítica y de una ciudadanía responsable.

La capacidad digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lo que trae consigo el conocimiento de: las principales aplicaciones informáticas, como los sistemas de tratamiento de textos, hojas de cálculo, bases de datos —big data—, almacenamiento y gestión de la información, el conocimiento de las oportunidades y los riesgos potenciales que ofrece el Internet, así como la comunicación por medios electrónicos (correo electrónico o herramientas de red) para el intercambio de ideas e información a través de redes de colaboración. Es importante que los estudiantes conozcan las posibilidades que las TIC ofrecen como herramienta de apoyo a la creatividad y la innovación,

Desafíos de la Educación en un mundo globalizado

la validez y fiabilidad de la información disponible y de los principios legales y éticos por los que se rige.

Desde esta perspectiva, se hace indispensable que en los procesos de innovación educativa estén involucrados y participen activamente todos los actores que conforman la escuela, así como una férrea voluntad de parte de los mismos, para adaptarse con los mejores saberes y herramientas a los constantes cambios que permean nuestras sociedades.

Los elementos básicos para reflexionar sobre una innovación educativa lo constituyen entre otros, una revisión de:

- Los principios y fines de la escuela.
- Los elementos del currículo.
- El contexto en que se desenvuelve la comunidad educativa.
- La atención a la diversidad de los estudiantes.
- La evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y.
- El marco de desarrollo de la orientación educativa y la acción tutorial.

Transitar hacia una educación centrada en el conocimiento nos permitirá disminuir la brecha que nos separa respecto a aquellos países que han dado el salto hacia la agenda educativa del siglo XXI. Se hace necesaria, una revitalización de la educación formal, pero también, de las funciones educativas de la familia y la comunidad. Así como, el diseño de políticas educativas y modelos pedagógicos para compensar las diferencias sociales que, al mismo tiempo, que fortalezcan la democracia, mitiguen las *desigualdades escolares* y *fracaso escolar*, que cuestionan la eficacia intrínseca de los sistemas educativos y se oriente hacia un sistema escolar que permita el éxito académico para todos. Los desafíos de los modelos educativos en el mundo se orientan hacia:

- Mejorar la equidad en la educación y la formación.
- Fomentar su eficacia.
- Impulsar una formación continua a lo largo de la vida.
- Crear competencias clave para que los estudiantes se inserten rápidamente al mercado laboral.
- Modernizar la enseñanza escolar y su calidad.
- Modernizar la educación y formación profesionales.

Uno de los mayores desafíos es que la escuela, no solamente se conciba como un espacio para que los jóvenes adquieran las capacidades, habilidades y competencias que forman el cimiento para desempeñarse en la sociedad global del conocimiento y la información, sino al mismo tiempo, les permita crear los lazos de solidaridad y confianza tan necesarios para una convivencia democrática y equitativa entre los ciudadanos y los países del mundo (Pérez Ordaz, 2008, 14). Es esencial que la escuela se construya como un espacio de aprendizajes y vida colectiva, donde el éxito de los estudiantes depende en gran medida del seguimiento que se les brinde, la apertura cultural y social inserta en la política educativa, de ahí que la acción educativa se convierta en una dimensión esencial en la formación del estudiante. La escuela

además de ser un espacio de transmisión de conocimientos, se convierte en un espacio donde se transfiere y aprehende una visión común de los valores éticos y cívicos de la sociedad.

La nueva manera de aprender no es recibiendo, sino interactuando con su contexto. Tratando de resolver problemas de la vida cotidiana. En esta línea, es esencial fortalecer los programas orientados a elevar la calidad y la pertinencia de los aprendizajes de los estudiantes, tanto en lo que se refiere a los recursos utilizados, particularmente las nuevas tecnologías de la información, como a las prácticas docentes y las metodologías didácticas. Una estrategia donde se promuevan acciones al nivel del aula y la escuela, donde se detecte y apoye psicológica, económica y pedagógicamente, permitiría atacar los factores de riesgo que dan lugar al ausentismo, el bajo rendimiento, la reprobación y deserción, donde converjan los esfuerzos de docentes, padres de familia y autoridades de la escuela.

Es urgente que en nuestros países la educación se oriente hacia una mayor inclusión, mejor calidad educativa, gestión académica y flexibilización de las estructuras académicas y administrativas, que serían resultado de una reforma curricular y de la creación de mejores opciones para su acreditación y certificación a nivel local y global. Es necesario que nuestros jóvenes adquieran las capacidades, habilidades y competencias que forman el cimiento para desempeñarse en la sociedad global del conocimiento y la información y al mismo tiempo, les permitan crear los lazos de solidaridad y confianza tan necesarios para una convivencia democrática y equitativa entre los ciudadanos y los países del mundo. Es innegable que la educación juega un rol importante en promover la ciudadanía, crear un orden social más justo y equitativo y proporcionar las competencias básicas necesarias para la vida.

En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia, si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser, no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación (Solana, 1982).

Fuentes consultadas

- Ayala, J. (1997) *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Brunner, J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación, tendencias, desafíos, estrategias*. Chile. UNESCO. Recuperado el 3 de agosto, de 2016 en, <http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/jbrunner%20gLOBALIZACI%C3%93N.pdf>
- Castells, (1999). *La era de la información*. México, S. XXI.
- D'alessandre, V. (2014). *El desafío de universalizar el nivel medio trayectorias escolares y curso de vida de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos*. España. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Recuperado el 3 de agosto, de 2016 en, http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_desafio_universalizar_nivel_medio.pdf.
- Didriksson, A. "Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. www.iesalc.unesco.org.ve.
- Durston, J. (2000). *Que es el capital social comunitario*. Chile CEPAL, Serie Política Social No. 38. Recuperado el 3 de agosto, de 2016 en, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5969-que-es-el-capital-social-comunitario>.
- Fuentes, M. (2016). *La educación superior y el futuro del país*. Periódico el Excelsior, 25 de julio.
- Gazzola A. y Didriksson, A. (coord.) (2008). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. IESALC-UNESCO, Colombia. Recuperado el 7 de junio, de 2016 en, www.iesalc.unesco.org.ve.
- Haefner, C. (2005). *Modernización y capital humano. El desafío de las nuevas tecnologías y la búsqueda de la equidad educativa en América Latina*. México: Fundación para la Cultura del Maestro, A.C.
- Kliksberg, Bernardo. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, México, FCE.
- Luzón, A. y Torres, M. (2006) *La democratización de las desigualdades educativas en Francia y el Reino Unido: Una mirada global, una lectura local*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 14(6). Recuperado el 10 de julio, de 2016 en <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n6>.
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París. ONU. Recuperado el 10 de julio, de 2016 en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.
- Nussbaum, M. y Amartya S. (1996). "Introducción". *La Calidad de vida*, México, FCE.
- OCDE (2015). *Panorama de la educación 2015. Nota país*. Recuperado el 5 de julio, de 2016 en <https://www.oecd.org/mexico/education-at-a-glance-2015-mexico-in-spanish.pdf>.
- Pérez Ordaz, A. (2008). *El desafío: ¿Educación vs. Globalización?* Revista Casa del Tiempo No. 5-6 Marzo-abril, México, Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado el 5 de julio, de 2016 de http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/08_iv_jun_2008/index.html.
- _____ (2015). "Políticas públicas en educación. La tormenta perfecta para mejorar la gobernanza transfronteriza. Hacia la construcción de una comunidad económica y social" en: *La "Tormenta Perfecta", el tráfico de drogas ilegales en la zona fronteriza*

- México—Estados Unidos y el papel de las administraciones públicas. México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- _____ (2007). “El capital social en el aula ¿para qué?” en *Revista Eutopía* No. 1. Segunda Época. México, Colegio de Ciencias y Humanidades.
- Reimers, F. (2000). *The Age of Access*. New York.
- Solana, F. (1982). *Tan lejos como llegue la educación*. México. Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (2016). *Aprender a convivir, eje del debate sobre educación UNESCO-WISE en Doha*. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de <http://www.unesco.org/publications>.
- _____ (2005). *Hacia las sociedades de conocimiento*. Recuperado el 29 de julio de 2016 de <http://www.unesco.org/publications>.
- Uriarte, J. (2006). *Construir la resiliencia en la escuela*. *Revista de Psicodidáctica*. Recuperado el 29 de julio de 2016 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17514747002>> ISSN 1136-1034.
- Urzúa, R., Puellas, M. y Torreblanca I. (1995). *La educación como factor de desarrollo*. Argentina. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Wallerstein, I. (1996). *Después del liberalismo*. México, UNAM/Siglo XXI.

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

Yanet Miranda Sánchez
Lorenzo Salgado García
Oliek González Solán

Introducción

La Responsabilidad Social Universitaria es una política de gestión de la calidad ética de la Universidad que busca alinear sus cuatro procesos (gestión, docencia, investigación, extensión) con la misión universitaria, sus valores y compromiso social, mediante el logro de la congruencia institucional, la transparencia y la participación dialógica de toda la comunidad universitaria (autoridades, estudiantes, docentes, administrativos) con los múltiples actores sociales interesados en el buen desempeño universitario y necesitados de él, para la transformación efectiva de la sociedad hacia la solución de sus problemas de exclusión, inequidad y sostenibilidad (Vallaey, 2007:11)

En contraste a todo el desarrollo alcanzado por las universidades tanto desde el punto de vista académico como de su impacto social, aún subsiste una baja cultura económica y jurídica en la comunidad universitaria en sentido general. Esto provoca insuficiencias en la Gestión Económica-Financiera, no lográndose que la contabilidad responda al enfoque por procesos. Lo anterior constituye un freno para lograr incorporar y reconocer en la información financiera la responsabilidad social, siendo estos elementos tan imprescindibles en los tiempos actuales. En el entorno nacional no existen experiencias concretas sobre este tema ni modelos establecidos.

El objetivo de la investigación es analizar la Responsabilidad Social en las universidades cubanas desde el enfoque por procesos, por lo que se seleccionó la Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz para el mismo, realizándose un diagnóstico atendiendo a los valores, específicamente la Responsabilidad, a los macroprocesos y estrategias, además de efectuar una revisión documental a los principales documentos que rigen la actividad en la universidad, la utilización de encuestas y entrevistas a los implicados, para crear un equipo en la vicerrectoría económica de la uc, distribuir las encuestas y tabular los resultados con la finalidad de determinar los preceptos de asumir la responsabilidad social en la entidad seleccionada.

Los riesgos de los procesos se determinaron, al igual que las limitantes que afectan a la Responsabilidad Social Universitaria; así como la evaluación de los impactos en las áreas. Además, se realizó un análisis de los modelos de RSU en Latinoamérica teniendo en cuenta las dimensiones que lo componen.

Se fundamentaron las bases atendiendo a las dimensiones, gestión de procesos, ámbitos, actores, elementos integrantes de la universidad para obtener un desempeño favorable en la Responsabilidad Social a través de los modelos, para orientar su práctica mediante una propuesta acorde con la exposición contable de la información financiera, ya que es uno de las limitantes planteadas.

Desde el segundo semestre de 2016 hasta el 2018 se ha realizado un proceso de planeación estratégica de la universidad para el período 2017-2021 y la adecuación de los objetivos para esta etapa, determinándose de forma general las siguientes categorías de Procesos, siendo los estratégicos, operativos o claves, de apoyo y cambios en los mismos.

La estructura del trabajo es la siguiente:

1. Conceptualización de la Responsabilidad Social (RS).
2. Responsabilidad Social Universitaria (RSU).
3. Enfoque por Procesos.
4. Análisis de la Responsabilidad Social y el enfoque por procesos en la Universidad Ignacio Agramonte Loynaz de Camagüey.

Conceptualización de la Responsabilidad Social (RS)

La responsabilidad social es un término que se refiere a la carga, compromiso u obligación que los miembros de una sociedad -ya sea como individuos o como miembros de algún grupo- tienen, tanto entre sí como para la sociedad en su conjunto, por lo que su concepto no es unánime y existen diversas acepciones para el mismo¹.

No obstante, el concepto de RS no es unánime y existen diversas acepciones para el mismo:

- Para De la Cuesta y Valor (2003) la RS, se puede definir como el conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, con los grupos de interés que se derivan de los impactos de la actividad y operaciones que las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental, y de los derechos humanos. Por tanto, la RS afecta a la propia gestión de las organizaciones tanto en sus actividades productivas y comerciales, como en sus relaciones con los grupos de interés.

¹ De la Cuesta y Valor (2003) la RS, se puede definir como el conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, con los grupos de interés que se derivan de los impactos de la actividad y operaciones que las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental, y de los derechos humanos. Por tanto la RS afecta a la propia gestión de las organizaciones tanto en sus actividades productivas y comerciales, como en sus relaciones con los grupos de interés.

Vives (2004) afirma que la RS, consiste en "...prácticas de la corporación que, como parte de la estrategia corporativa, en complementariedad y apoyo de las más importantes actividades empresariales, busca evitar daño y promover el bienestar de "stakeholders" (clientes, proveedores, empleados, fuentes financieras, la comunidad, el gobierno y el medio ambiente); a través de cumplir con reglas, regulaciones y voluntariamente ir más allá de ellas".

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

- Vives (2004) afirma que la RS, consiste en "...prácticas de la corporación que, como parte de la estrategia corporativa, en complementariedad y apoyo de las más importantes actividades empresariales, busca evitar daño y promover el bienestar de "stakeholders" (clientes, proveedores, empleados, fuentes financieras, la comunidad, el gobierno y el medio ambiente); a través de cumplir con reglas, regulaciones y voluntariamente ir más allá de ellas".

La Responsabilidad Social es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones (Definición propuesta por el Foro de Expertos RSC convocado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2005).

La Norma ISO 26000:2010 "Guía de Responsabilidad Social" establece que la Responsabilidad Social es la: Responsabilidad de una Organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas, cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y está integrada en toda la Organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.

A pesar de que la responsabilidad social se ha desarrollado preferentemente respecto del quehacer de las empresas, a través del desarrollo histórico de este concepto hasta sus versiones más actuales, se ha visto como factible y necesario plantear el creciente debate respecto de la posible aplicación del comportamiento socialmente responsable a otro tipo de organizaciones tales como servicios públicos (Gaete, 2008b), Organizaciones No Lucrativas (Marcuello, 2007), y por supuesto como parte del objeto de estudio de este trabajo, al quehacer de las universidades .l (Gaete, 2008a; De la Cuesta, De la Cruz & Rodríguez, 2010; Gaete 2011).

Responsabilidad Social Universitaria (RSU)

La responsabilidad social universitaria ha sido definida por diversos autores, así mismo este concepto ha ido evolucionando. Vallaeys, profundiza en el concepto de responsabilidad social universitaria y la conceptualiza como: "una política de calidad ética del desempeño de la comunidad universitaria (estudiantes, docentes y personal administrativo) a través de la gestión responsable de los impactos educativos, cognitivos, laborales y ambientales que la Universidad genera, en un diálogo participativo con la sociedad para promover el desarrollo humano sostenible" (Vallaeys, F. 2006:5)

El mismo autor, redefine su concepto de Responsabilidad Social Universitaria al año siguiente y establece que: "una política de gestión de la calidad ética de la Universidad que busca alinear

sus cuatro procesos (gestión, docencia, investigación, extensión) con la misión universitaria, sus valores y compromiso social, mediante el logro de la congruencia institucional, la transparencia y la participación dialógica de toda la comunidad universitaria (autoridades, estudiantes, docentes, administrativos) con los múltiples actores sociales interesados en el buen desempeño universitario y necesitados de él, para la transformación efectiva de la sociedad hacia la solución de sus problemas de exclusión, inequidad y sostenibilidad” (Vallaey, F. 2007:11) (Figura 1)

La responsabilidad social de la universidad se conoció en la primera década del siglo XXI como un acontecimiento que ni la lengua ni el sentido pueden agotar por completo [...] porque es único como todo acontecimiento, pero se ofrece a la repetición, a la transformación, a la reactivación; finalmente, porque está ligado no sólo con situaciones que lo provocan y con consecuencias que el mismo incita, sino a la vez y según una modalidad totalmente distinta, con enunciados que lo preceden y que lo siguen (Foucault, 2010: 42-43).

Entonces podemos afirmar que la RSU es una política de calidad ética del desempeño de la comunidad universitaria en general a través de la gestión responsable de los impactos educativos, cognitivos, laborales y ambientales que la Universidad genera, en un diálogo participativo con la sociedad para promover el Desarrollo Humano Sostenible.

La Responsabilidad Social Universitaria es un llamado a las instituciones de enseñanza superior a reconstruir, reelaborar y enseñar la cultura y el saber para desarrollar una sociedad más solidaria y humana.

Cada vez más universidades quieren promover y practicar la Responsabilidad Social Universitaria (RSU). Las Universidades no pueden ser alejadas de la reflexión sobre Responsabilidad Social, no solo porque también son organizaciones, sino porque a través de sus principales propósitos: formación humana y profesional y construcción de nuevos conocimientos tienen impactos específicos distintos a los generados por las empresas y que en ellas se forman los futuros profesionales que trabajarán en las empresas, los futuros ciudadanos que tendrán que defender los derechos humanos y los futuros funcionarios que tendrán a cargo el bien común de un mundo globalizado y aún más desarrollado. Las universidades tienen que superar el enfoque actual de la RS basado en las actividades de extensión universitarias, cuyas actividades se consideran un complemento a la función central de la universidad y la RSU debería impregnar todos y cada uno de los ámbitos universitarios.

Enfoque por Procesos

El enfoque de procesos se utiliza en cualquier sistema de gestión independientemente del tipo o tamaño de la organización. Esto incluye, pero no está limitado a sistemas de gestión de:

- Medio ambiente.
- Seguridad y salud ocupacional.
- Riesgo de los negocios.

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

– Responsabilidad social.

El propósito del enfoque basado en procesos es mejorar la eficacia y eficiencia de la organización para lograr los objetivos definidos.

Beneficios del enfoque basado en procesos:

- Integra y alinea los procesos para permitir el logro de los resultados planificados.
- Capacidad para centrar los esfuerzos en la eficacia y eficiencia de los procesos.
- Proporciona confianza a los clientes y otras partes interesadas, respecto al desempeño coherente de la organización.
- Transparencia de las operaciones dentro de la organización.
- Reduce costos y tiempos de ciclo a través del uso eficaz de los recursos.
- Mejores resultados, coherentes y predecibles.
- Proporciona oportunidades para enfocar y priorizar las iniciativas de mejora
- Estimula la participación del personal y la clarificación de sus responsabilidades.

Un “Proceso” puede definirse como un “Conjunto de actividades interrelacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. Estas actividades requieren las asignaciones de recursos tales como personales y materiales.

Los elementos de entrada y los resultados previstos pueden ser tangibles (tal como equipos, materiales o componentes) o intangibles (tal como energía o información). Los resultados también pueden ser no intencionados; tales como el desperdicio o la contaminación ambiental.

Cada proceso tiene clientes y otras partes interesadas (quienes pueden ser internos o externos a la organización) que son afectados por el proceso y quienes definen los resultados requeridos de acuerdo con sus necesidades y expectativas.

Debería utilizarse un sistema para recopilar datos, los cuales pueden analizarse para proveer información sobre el desempeño del proceso, y determinar la necesidad de acciones correctivas o de mejora. Todos los procesos deberían estar alineados con los objetivos de la organización y diseñarse para aportar valor, teniendo en cuenta el alcance y la complejidad de la organización.

Tipos de procesos

Pueden identificarse los siguientes tipos de procesos:

- Procesos para la gestión de una organización. Incluyen procesos relativos a la planificación estratégica, establecimiento de políticas, fijación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección.
- Procesos para la gestión de recursos. Incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos para la gestión de una organización, la realización y la medición.

- Procesos de realización. Incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la organización.
- Procesos de medición, análisis y mejora. Incluyen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar datos para realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos de gestión, gestión de los recursos y realización.

Análisis de la Responsabilidad Social y la gestión por procesos en la Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz

La Universidad de Camagüey "Ignacio Agramonte y Loynaz" se ubica actualmente en las afueras de la ciudad de Camagüey, tercera ciudad cubana, a 550 km de La Habana. Situada exactamente en el kilómetro 5 ½ de la circunvalación norte entre Camino Viejo de Nuevitas y Avenida 26.

La misión de la Universidad de Camagüey es que es una universidad de impacto nacional e internacional que, bajo la dirección del Partido y el MES, desde su sede central, filiales y centros universitarios municipales forma y desarrolla profesionales competentes, consolida valores patrios y de profundo sentido humanista, contribuyendo al desarrollo local y a la formación de una cultura general integral.

La visión es: Se forma un profesional competente con valores ético-morales y humanistas, comprometido con la Revolución y su Patria al nivel de las mejores universidades de América Latina. Se forma un profesional competente con valores ético-morales y humanistas, comprometido con la Revolución y su Patria al nivel de las mejores universidades de América Latina. Se consolida el liderazgo y la dirección participativa de la universidad en el territorio. Los profesores del claustro son de excelencia, dominan y están actualizados en las ciencias de sus áreas del conocimiento y en las categorías y métodos marxistas, son líderes científicos y un ejemplo ético y revolucionario. Se consolida la gestión económico-financiera y el Control Interno, conformando una cultura económica adecuada en la organización. La gestión de la infraestructura garantiza los requerimientos básicos de los procesos sustantivos de la Educación Superior.

Los principales valores actuales que se reconoce que caracterizan a la universidad, son los siguientes: Espíritu de sacrificio, Responsabilidad, Laboriosidad y Orgullo. En la plantilla ocupacional de la entidad existe un total de 3104 trabajadores aprobados del año anterior y las plazas cubiertas de ese mismo año fueron de 2678, lo cual representa un 86.28%.

Es importante destacar que para realizar el diagnóstico de la Responsabilidad Social en la Universidad de Camagüey (Figura 3) se va a efectuar una revisión documental a los principales documentos que rigen la actividad en la universidad, aplicar encuestas y entrevistas a los implicados, para posteriormente crear un equipo en la Vicerrectoría Económica para distribuir

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

las encuestas y tabular los resultados con el objetivo de determinar los preceptos de asumir la responsabilidad social en la Universidad de Camagüey.

En la Universidad dentro de los valores se encuentra la Responsabilidad, pero no existe ningún modelo para valorar a la Responsabilidad Social Universitaria que permitan medir la exposición contable de la información financiera.

Se realizó un análisis de los riesgos de los diferentes procesos de la universidad (tabla 1), atendiendo a la formación del profesional, post grado, ciencia y técnica, extensión universitaria, protección física y prevención de desastres, formación y desarrollo de los cuadros, gestión económica financiera, gestión del técnico material e informatización, por lo que en el trabajo solamente analizaremos la Gestión Económica Financiera.

Se ha tenido en cuenta los documentos aprobados en los Congresos VII del PCC, así como los resultados alcanzados por la Universidad en el período que culmina y la proyección estratégica del Ministerio de Educación Superior.

En la universidad se definieron los siguientes procesos con su clasificación (Figura 2):

- **Procesos de estratégicos:** aquellos procesos que están vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección, principalmente de la dirección y principalmente al largo plazo. Se refieren fundamentalmente a procesos de planificación y otros que se consideren ligados a factores claves o estratégicos.
- **Procesos operativos o claves:** aquellos procesos ligados directamente a la realización del producto y/o servicio. Son los procesos de línea.
- **Procesos de apoyo:** procesos que dan soporte a los procesos operativos. Se suelen referir a procesos relacionados con recursos y mediciones.

Los procesos de la entidad se relacionan con la misión, Áreas de Resultados Claves, Objetivos estratégicos, Estrategias y Visión de forma directa, para lograr una mayor calidad de la educación superior a través de la excelencia académica, competencia profesional, valores, pertinencia, efectividad, alcanzando una formación de la profesional comprometida con la Revolución cubana.

Una vez identificados y a los efectos de su utilización en la gestión se requiere de su diseño o caracterización y documentación, con el objetivo de definir los elementos que lo componen y asegurar que se desarrolle de forma eficaz.

- **OBJETIVOS:** Resultados que aspiramos alcanzar, permiten evaluar el desempeño de la organización. Tienen un alcance temporal, poseen naturaleza estratégica o táctica (a largo plazo – visión, a corto plazo – anuales)
- **PROCESOS:** conjunto de actividades interrelacionadas cuya gestión garantiza alcanzar la misión y la visión. Sus indicadores de salida nos permiten dar seguimiento a través del sistema de control interno. En ellos se pueden detectar riesgos para alcanzar los resultados en cantidad y calidad (objetivos).

- **ESTRATEGIAS:** Acciones (actividades) que orientan la toma de decisiones en el cumplimiento de la misión y condicionan el comportamiento del colectivo en la gestión de los procesos universitarios para lograr la visión. La estrategia es un plan.
- **AREAS DE RESULTADOS:** Conjunto de acciones estratégicas afines, cuya gestión garantiza el cumplimiento de la misión y la visión en términos de resultados estratégicos. Se definen bajo un criterio de organización del trabajo de dirección, para la toma de decisiones (departamentalización de la proyección estratégica).

El diseño o caracterización se concreta en la ficha del proceso, la cual estará compuesta por:

- **Nombre del proceso:** Denominación que permite identificar el proceso.
- **Objetivo del proceso:** Propósito del proceso, es decir, los resultados que generará deben estar enmarcados en las necesidades de las partes interesadas.
- **Responsable:** Cargo que debe asegurar el adecuado desempeño del proceso.
- **Alcance del proceso:** Determina el inicio y el fin del proceso, es decir, la primera y última actividad que este abarca.
- **Subprocesos:** Agrupación de las actividades del proceso de acuerdo a un mayor nivel de homogenización.
- **Entradas:** Definidas las actividades se determina que se necesita para que el proceso comience a funcionar en lo referido a recursos incluyendo los informativos generados por otros procesos o actores internos.
- **Salida:** Resultados, información o producto que se obtiene al ejecutar el proceso y se entrega a otros procesos o actores internos o externos.
- **Indicadores:** permiten realizar la medición y seguimiento al proceso y evaluar el grado de cumplimiento del objetivo que se va alcanzando.
- **Normativas y/o procedimientos:** Se relacionan los procedimientos, instrucciones, resoluciones, cartas, indicaciones otro documento normativo en que se basa el proceso o permite la operacionalización de subprocesos del mismo.

La elaboración de las fichas (Tabla 2) constituye una responsabilidad del jefe de los procesos en el órgano central con el personal que participa en el mismo y será dirigida por la Dirección de Organización y Planificación del MES recientemente aprobada. En todo esto será importante la informatización de los procesos, trabajo que ha comenzado según lo aprobado por el Consejo de Dirección.

Las universidades, entidades de ciencia y técnica, empresas y el órgano central, diseñarán los procesos propios que hayan definido en su mapa de procesos. Es fundamental para establecer adecuadamente las interrelaciones entre los procesos analizar cuáles son las salidas que produce cada uno y hacia quien van, que entradas necesita y de donde vienen, y que recursos consume y de donde proceden. En estos momentos en la universidad se están confeccionando las Fichas de los Procesos por el departamento de profesores del CEDET y la Vicerrectoría, siendo indispensable destacar que el proceso Gestión Económico Financiera y recursos humanos que anteriormente estaba catalogado dentro de Apoyo pasó a ser Estratégico por su importancia.

Constituyendo las principales limitantes de la Responsabilidad Social en la Universidad de Camagüey las siguientes:

1. La Responsabilidad Social está ocupando un lugar importante dentro de la gestión organizacional, aunque se ha desarrollado preferentemente con respecto al quehacer de las empresas, se ha visto imprescindible su aplicación en las universidades.
2. Baja cultura económica y jurídica en el personal técnico, funcionarios, cuadros y comunidad universitaria en cuanto al tema.
3. En la Universidad la contabilidad no responde al enfoque por procesos, por lo que existen insuficiencias de la estrategia de Gestión Económica y Financiera la cual se encuentra en desarrollo.
4. Necesidad de valorar de manera eficiente en la economía y sociedad los recursos a través de la Responsabilidad Social Universitaria con su dimensión económica.
5. Inexistencia de modelos que permitan medir contablemente la información sobre RS en las universidades.

Por lo que a continuación se determinaran los Impactos, los cuales constituyen los ejes de acción que guían a la Universidad hacia una gestión socialmente responsable con un enfoque por procesos, los cuales son:

- **Impactos económicos:** Mediante el diseño del modelo de exposición contable de la responsabilidad social en la información financiera para las universidades cubanas.
- **Impactos sociales:** Se lograría mostrar sobre que variables o conceptos se materializa la responsabilidad social en la formación de los jóvenes y profesionales orientada a la definición de la ética profesional y su rol social.

El Modelo de RSU es el marco conceptual y metodológico para el despliegue de las políticas institucionales de vinculación universidad-sociedad, encaminadas hacia el desarrollo integrado de la extensión universitaria y proyección social con las funciones de investigación, formación profesional y difusión.

En Cuba no se ha diseñado un Modelo de Responsabilidad Social Universitaria, aunque se han dado los primeros pasos en el diagnóstico de conocer cuál es la situación real de la RS en las Universidades Cubanas con investigaciones de diferentes provincias, ya que existe una elevada necesidad de valorar de manera eficiente en la economía y sociedad el uso de los recursos.

Es importante destacar que, aunque en la Universidad de Camagüey este modelo no está diseñado, en las dimensiones sociales y medio ambientales se han realizado avances por el accionar de esta institución de acuerdo a la misión, visión, participación comunitaria, alternativas de solución a los problemas, necesidades sociales del país y por la sinergia con la Sociedad con el Estado, ya que debe dar cumplimiento a:

- Dar sustento teórico a la RSU en la Universidad de Camagüey con un enfoque por procesos.
- Implementar políticas y estrategias que respondan a la realidad nacional.
- Orientar las prácticas de responsabilidad social en la universidad, mediante una propuesta acorde con la exposición contable de la información financiera, lo que constituiría una salida a los procesos estratégicos, específicamente a la Gestión Económica Financiera.
- Incluir la RSU como eje transversal en el diseño curricular de las carreras.

En la Tabla 3 se detallan los Modelos de Responsabilidad Social Universitaria en Latinoamérica atendiendo a las diferentes universidades, los países y las características de cada uno, al igual que las dimensiones por los ámbitos y las políticas establecidas de la Unidad Cuajimalpa.

Realizando una comparación de los modelos de estos países podemos ver que solamente en la Unidad Cuajimalpa de México analiza dentro de los ámbitos de las dimensiones la económica, mientras que el resto se centra en los ámbitos sociales y ambientales con la realización de talleres, proyectos, programas, servicios sociales, compromiso con el medio ambiente, etc. Pero es importante destacar que no especifica la exposición contable en las universidades de la Responsabilidad Social, siendo este un aspecto a tener en cuenta para una mayor profundización del tema.

Conclusiones

- La responsabilidad social es una dimensión ética que toda institución debería tener como visión y promover en su actividad diaria.
- Se determinaron las limitantes de la responsabilidad social en la Universidad de Camagüey a través del diagnóstico realizado.
- En la Universidad de Camagüey el modelo para medir a la Responsabilidad Social Universitaria no está diseñada.
- Es necesario orientar la práctica de responsabilidad social en la universidad, mediante una propuesta acorde con la exposición contable de la información financiera, lo que constituiría una salida a los procesos estratégicos específicamente a la Gestión Económica Financiera.
- Las fichas de los procesos se encuentran en elaboración por la universidad.
- Los procesos de la entidad se relacionan con la misión, Áreas de Resultados Claves, Objetivos estratégicos, Estrategias y Visión de forma directa, para lograr una formación del profesional comprometido con la Revolución cubana.

Fuentes Consultadas

- Álvarez, M. (2007). *El buen Gobierno de las empresas. En La responsabilidad social de las empresas. Miradas desde la izquierda*, Galapagar: Fundación Jaime Vera.
- Amozarrain, M. [1999]. *Gestión por procesos*. Editorial Mondragón. Corporación Cooperativa. Madrid.
- Argandoña, A. (2007). *Responsabilidad Social de la Empresa: ¿Qué modelo económico? ¿Qué modelo de empresa?*, *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Documentación Social*, N° 146, pp. 11-24.
- Bricall, J. (2000). *Universidad 2000*. Madrid: Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas.
- Calle, D.C. (2011). *Modelo de Responsabilidad Social Universitaria aplicado a la Universidad Politécnica*.
- Del Mar Zavala, M. (2009). *Propuesta de Modelo de Responsabilidad Social Universitaria para ser implementado en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. (Derecho y Economía Ambiental)*, Asunción: Paraguay.
- De Jesús Fernández Medina, U. (2010). *Historia de la Universidad de Camagüey 1967 - 2007*. Camagüey: Cuba.
- De la Rosa, M. E. (2011). *La contabilidad como medición de la responsabilidad social y la competitividad. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Competitividad*. Puerto Vallarta, Jalisco.
- Gracia, Navarro S. (2003). *Universidad Construye País: Una experiencia de cooperación entre las universidades chilenas*, *Publicación electrónica, Proyecto Universidad Construye País*. www2.udec.cl/~gnavarro/educa/2003/ucpais.doc.
- Martí, J.J. (2007). *Acción aplicada de responsabilidad social Universitaria: Valoración del bienestar psicológico en personas adultas mayores institucionalizadas*. Universidad de Valencia. Valencia: España.
- Rivero, Mary Fe y Aragón Neida (2006) *Tecnología para el diseño e implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Facultad de Ciencias Empresariales. Tesis en opción al Título de Master en Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Empresariales*. UCLV. Santa Clara. P.92.
- Rodríguez, J.M. (2010). *Responsabilidad social universitaria: Del discurso simbólico a los desafíos reales*. En M. de la Cuesta, C. de la Cruz y J. M. Rodríguez (Coord.), *Responsabilidad Social Universitaria* (pp. 3-24). La Coruña: Netbiblo.
- Rodríguez, Alicia y Quiñones Eduardo (2004) *Sistema de Control de Gestión con enfoque en proceso, basado en el Cuadro de Mando Integral en una Empresa de Producción de Tabaco*. Documento publicado en: www.monografias.com
- Vallaey, F. (2006). *Programa de apoyo a iniciativas de Responsabilidad Social Universitaria, Ética y Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vallaey, F. (2007). *La responsabilidad Social de la Universidad*. Palestra Portal de asunto Públicos de la PUCP.
- Vallaey, F. *La Responsabilidad Social Universitaria: ¿Cómo entenderla para quererla y practicarla? Blog de ética RSU. Pontificia Universidad Católica del Perú*. [En línea] 3 de Marzo de 2008. [Citado el: 15 de Mayo de 2008.] <http://blog.pucp.edu.pe/item/16770>.

Figuras y Tablas

Figura 1 Reforma de la Responsabilidad Social Universitaria en la Universidad.

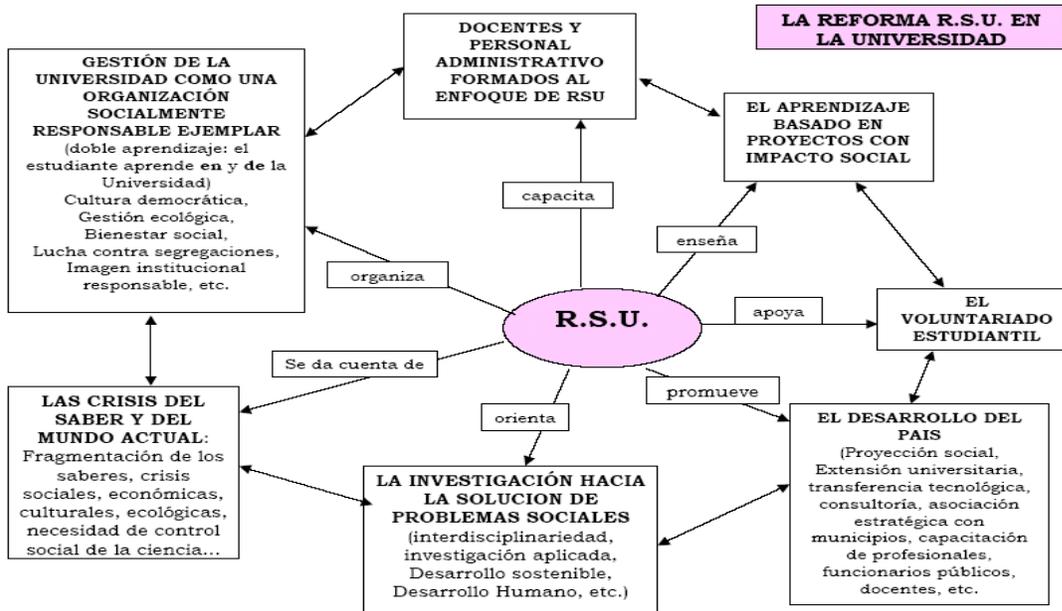


Figura 2 Macroprocesos y estrategias UC.

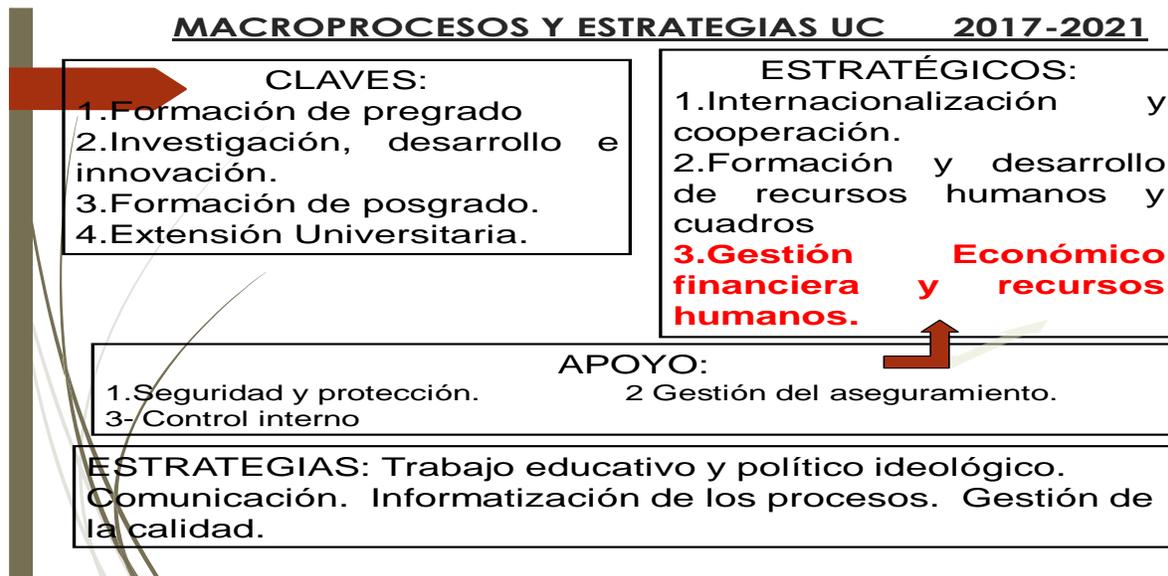


Figura 3 Principales documentos de la Universidad de Camagüey

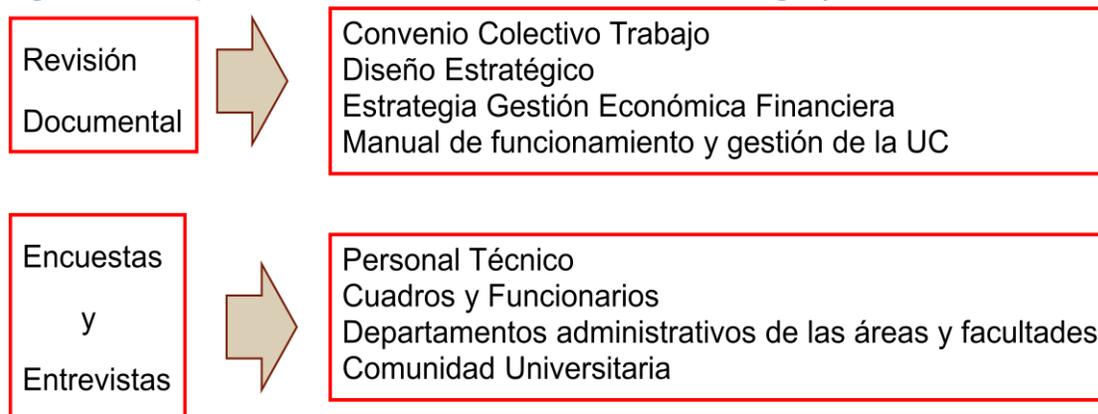


Tabla 1 Riesgos identificados de la Universidad de Camagüey para el curso 2017-2018.

| Proceso | Riesgos identificados |
|------------------------------|---|
| PROCESOS | RIESGOS IDENTIFICADOS |
| GESTIÓN ECONÓMICA FINANCIERA | <u>Riesgo de no establecer metodologías solventes acerca de la Responsabilidad Social Universitaria de acuerdo a la exposición contable de información financiera.</u> |
| | Riesgo plan y presupuesto por fallas en comunicación y exigencia con la comunidad universitaria y débil cultura económica de las áreas del centro |
| | Riesgo humano en las informaciones que se brindan para el análisis de las direcciones subordinadas por incompetencia profesional, poca experiencia, errores y desconocimiento de las normativas vigentes y procedimientos |
| | Riesgo de comunicación con la comunidad universitaria por la débil cultura económica de las áreas |
| | <u>Riesgo de satisfacción por fallas de las actividades de los procesos universitarios y el entorno</u> |
| | Riesgo humano de los trabajadores de la vicerrectoría por no revisión de los documentos y estadísticas emitida por las áreas subordinadas |
| | Incumplimiento de los Procedimientos y Medidas de Control Interno inherente a la gestión económico – financiera |
| | Riesgo captación y uso de los recursos financieros en CUC y CUP |
| | Riesgo desactualización de la base normativa |
| | Riesgo de disciplina porque el área de RR HH no cuenta con la documentación adecuada acerca de los Comités de Expertos de todas las áreas. |
| | Riesgo de disciplina por no conformación y actualización de los comité de expertos de las áreas. |
| | Riesgo de que no existan actas de responsabilidad en los almacenes. |
| | Riesgo dado por no encontrarse los inventarios ociosos controlados separadamente y no realizarse gestiones para su eliminación. |
| | Riesgo por no existir procedimientos para la aplicación de los indicadores de rendimiento y desempeño. |
| | Riesgo de no rotación del personal en las tareas claves |

| | |
|--|---|
| | Riesgo de no existir verificaciones por parte del área contable al área de inversión como contra partida. |
| | Riesgo de incumplimiento del Plan de Auditoria Interna |
| | Riesgo de pérdida del personal del área económica por ofertas externas más atractivas |
| | Riesgo Seguridad y Salud del trabajo por no utilizar los medios de protección |

Tabla 2 Fichas de los procesos

| | | |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Nombre del proceso: | | Versión |
| Objetivo: | | |
| Responsable: | | |
| Alcance: | | |
| Subprocesos: | | |
| Entradas: | | |
| Salidas: | | |
| Indicadores: | | |
| Normativas y/o procedimientos: | | |
| Elaborado por: | Revisado por: | Aprobado por: |

Tabla 3. Modelos de Responsabilidad Social Universitaria en Latinoamérica.

| PAÍS | UNIVERSIDAD | CARACTERÍSTICAS |
|-----------|------------------------------------|---|
| México | Universidad de las Américas Puebla | Incluye servicio social, desarrollo de la comunidad, compromiso ecológico. Programa de capacitación para profesores en zonas de escasos recursos (Más de 100 escuelas). Misión Servicio Social de la UDLAP que busca incentivar el comportamiento socialmente responsable del alumno universitario. Compromiso medio ambiente. Da igual importancia al capital humano y al capital natural que a las ganancias. |
| Argentina | Universidad Católica de Córdoba | La Universidad cree que "la formación ética y socialmente responsable no es un complemento deseable a la formación del profesional, sino como un eje de competencias especializadas de todo egresado universitario". A través de Proyectos todos los Departamentos promueven valores. |
| Perú | Universidad Católica del Perú | Es llevada a cabo a través de proyectos por las facultades, centros e institutos. Ejemplo: Programa RSU de Desarrollo Integral de Nuevo Pachacutec para trabajar |

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

| | | |
|-----------------|--|--|
| | | en pequeñas empresas. |
| Paraguay | Universidad Católica de Asunción | <p>A través de talleres, convocatorias, proyectos y programas propuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Un programa Salud Social. Higiene y Salubridad Educación Sexual. Primeros auxilios Acceso a la salud 2- Convocatoria de Proyectos de Ingeniería Ambiental. 3- Una Campaña amigable con el ambiente. Tratamiento del agua. |
| Ecuador | Universidad Politécnica Salesiana Sede Cuenca | A través de talleres, convocatorias y programas. |
| México | Unidad Cuajimalpa | <p>El modelo de RSU de la Unidad Cuajimalpa de la UAM debe ser entendido como el marco de políticas operativas alineado con el PDI, que orienta el quehacer y la toma de decisiones de los universitarios en el ámbito de RSU.</p> <p>Para la construcción de este modelo se consideran las dimensiones de formación universitaria, gestión y vinculación en los ámbitos siguientes:</p> <p>Social en el cual se incluyen aquellas políticas operativas que tienen un impacto sobre las condiciones sociales de alumnos, profesores, egresados, empleadores y grupos externos de interés.</p> <p>Económico en el cual se consideran aquellas políticas operativas que tienen un impacto sobre las condiciones económicas de los grupos de interés de la Unidad y de los esquemas económicos local.</p> |

Dimensiones del Modelo de RSU de la Unidad Cuajimalpa

| DIMENSIÓN: FORMACIÓN UNIVERSITARIA | |
|---|---|
| Ámbitos | Políticas |
| Social | Se garantizará a los alumnos la igualdad de oportunidades. Se impulsará a través de los programas de licenciatura la implementación del modelo educativo de la unidad, la formación de ciudadanos responsables conscientes de su papel en el desarrollo sostenible global. Se fomentará el diseño de proyectos de formación para la atención de necesidades sociales. |
| Económicos | Se impulsará el conocimiento de los perfiles de los egresados de la unidad en los sectores públicos, social y empresarial. Se promoverá la cultura emprendedora entre los alumnos. Se fomentará la identificación de necesidades de formación de profesionales y se diseñarán programas educativos y se adecuarán los existentes para asegurar su pertinencia. |
| Ambiental | Se impulsará que los profesores vinculen los procesos de enseñanza aprendizaje con problemas ambientales de la actualidad. Se fomentará que los alumnos, como parte de su formación integral, participen en la realización de proyectos de investigación aplicada, relacionados con la atención de problemas ambientales. Se fomentará el desarrollo de proyectos terminales que contribuyan a la formación socialmente responsable en materia ambiental. |
| DIMENSION: INVESTIGACION | |
| SOCIAL | La investigación en función de las demandas sociales. Vinculación de los proyectos de investigación con los problemas sociales. Promueve la relación de las universidades con los centros de investigación. |
| ECONÓMICO | Alianza entre la universidad, los organismos y entidades empresariales. Impulsar proyectos de investigación entre universidad y sector empresarial. Promueve la capacitación del personal de la universidad y el sector empresarial. |
| AMBIENTAL | Aplicación de la ciencia y el desarrollo de las tecnologías con visión de sostenibilidad ambiental. Promover el desarrollo de proyectos y acciones para la conservación del medio ambiente entre la universidad y la empresa. |
| DIMENSION: GESTIÓN | |

Análisis de la Responsabilidad Social en las universidades cubanas

| | |
|--|---|
| SOCIAL | <p>Se fomentará el trabajo en equipo. Estudios para identificar los índices de satisfacción entre la Universidad y el sector empresarial. Impulsa la profesionalización de los servicios.</p> |
| ECONÓMICO | <p>Se fomentará la creación de empresas basadas en el conocimiento generadas en la unidad. Se asegurará el uso racional de los recursos de la unidad en el desarrollo de sus funciones. Se procurara que la selección de proveedores se considere criterios de responsabilidad social.</p> |
| AMBIENTAL | <p>Concientización ambiental en el personal de la Universidad y la empresa. Cuidado del medio ambiente.</p> |
| | <p>DIMENSION :VINCULACION</p> |
| <p>SOCIAL ECONÓMICO AMBIENTAL</p> | <p>Identificación del problema social. Vinculación de la universidad con el entorno social. Integración de la universidad y los ciclos de investigación. Promueve la articulación para la inserción laboral. Fomenta una cultura emprendedora. Proyecta gran atención a problemas empresariales. Promover el desarrollo en las zonas de influencia de la universidad que contribuyan a la construcción de una cultura de convivencia con la naturaleza.</p> |

Responsabilidad Social Universitaria. La BUAP, ejemplo de Responsabilidad Social

Ricardo Francisco González Molina
Humberto Cantellano Rodríguez
Mariano Velasco Torres

Introducción

En nuestros días la implementación de la responsabilidad social universitaria como parte del desarrollo de las instituciones de educación superior se ha vuelto una labor primordial. El atender las adversidades que la sociedad enfrenta es ahora una encomienda colectiva, en que las universidades juegan un papel relevante en la solución de los problemas.

Como parte de la solución, las universidades proponen modelos de responsabilidad social que procuran asumir compromisos en pro de la sociedad, integrando a los actores internos y externos con los que se relaciona. La función que desempeña la universidad trasciende el ámbito académico y se traslada al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

Los cambios que la sociedad requiere plantean una labor compleja, por lo que se precisa que las universidades implemente la responsabilidad social como parte de su proyecto institucional, por lo que el presente trabajo examina el modelo de responsabilidad social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en el periodo 2013-2017 y la postura que la universidad asume ante la sociedad poblana para hacer frente a los problemas de la actualidad, así como los elementos básicos que estructuran un modelo de responsabilidad social universitaria.

Método

El presente trabajo expone un análisis documental de carácter cualitativo de los fundamentos de un modelo de responsabilidad social y sus principales elementos, además del estudio de contenido de los modelos institucionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) durante el periodo 2013-2017 a cargo del rectorado del Dr. Alfonso Esparza Ortiz.

Se efectuará una revisión de los documentos institucionales de la BUAP de manera descriptiva para asimilar su compromiso y los esfuerzos realizados para su consolidación con la sociedad poblana. Al evaluar el modelo de RSU de la BUAP se podrá determinar si consiste en un modelo basado en valores institucionales propuesto por Martínez & Picco (2001) o si está orientado a la gestión de impactos planteado por Vallaey (2007).

Se considerará el Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017, el Modelo Universitario Minerva, la identidad institucional (misión, visión y principios), los informes de actividades del rectorado, además de la planeación a futuro, se revisará la postura de la universidad ante los cuatro ejes

(gestión, docencia, investigación, extensión) propuestos por Vallaey (2007) desde una perspectiva neutral.

Marco referencial

Dentro de las instituciones de educación superior es cada vez más notoria la presencia del movimiento de responsabilidad social universitaria (RSU), siendo una parte importante en la formación de los estudiantes con una conciencia social sólida, incluyente con valores y principios, enfocados a resolver los retos que se presentan en las comunidades para una convivencia pacífica y estable.

La responsabilidad social se ha transformado en un eje central del desarrollo de las actividades de las instituciones de educación superior (IES) a nivel mundial. De tal manera que comprender e implementar la responsabilidad social en el desarrollo de la vida universitaria es una labor fundamental, que se debe trabajar de manera integradora y enfocada a la solución de problemas reales del entorno con el que interactúan.

En la actualidad disponemos de diversas obras en materia de responsabilidad social que buscan hacer su propia aportación. Uno de los investigadores más relevantes en el campo, es el filósofo francés François Vallaey, quien establece que:

La Responsabilidad Social Universitaria es una política de gestión de la calidad ética de la Universidad que busca alinear sus cuatro procesos (gestión, docencia, investigación, extensión) con la misión universitaria, sus valores y compromiso social, mediante el logro de la congruencia institucional, la transparencia y la participación dialógica de toda la comunidad universitaria (autoridades, estudiantes, docentes, administrativos) con los múltiples actores sociales interesados en el buen desempeño universitario y necesitados de él, para la transformación efectiva de la sociedad hacia la solución de sus problemas de exclusión, inequidad, y sostenibilidad. (Vallaey, 2007)

En opinión de Jiménez de la Jara (2009) el uso de los cuatro puntos es relevante y define:

Entendemos por Responsabilidad Social Universitaria la capacidad que tiene la universidad, de difundir y poner en práctica un conjunto de principios y valores generales y específicos, por medio de cuatro procesos considerados claves en la Universidad, como son la gestión, la docencia, la investigación y la extensión universitaria. Respondiendo Socialmente así, ante la propia comunidad universitaria y el país donde está inserta. (p. 144)

Para Casilla y Camacho (2012) es sobresaliente la relación de la universidad con el entorno social:

Se asume el concepto de la responsabilidad social de la universidad como el compromiso organizacional de desarrollar proyectos y experiencias en corresponsabilidad con los actores, organizaciones públicas, privadas y las comunidades; en el estudio y la gestión de procesos, para la solución de sus necesidades y la construcción posibilidades sustentadas en sus aportes, capacidades e iniciativas, oportunidades y recursos, a fin de lograr un impacto favorable en el desarrollo humano sustentable, social y autónomo. (p. 454)

Por su parte la Asociación de Universidades Jesuitas América Latina AUSJAL (2014) entiende la RSU como:

La habilidad y efectividad de la universidad para responder a las necesidades de transformación de la sociedad donde está inmersa, mediante el ejercicio de sus funciones sustantivas: docencia, investigación, extensión y gestión interna. Estas funciones deben estar animadas por la búsqueda de la promoción de la justicia, la solidaridad y la equidad social, mediante la construcción de respuestas exitosas para atender los retos que implica promover el desarrollo humano sustentable. (p. 15)

Durante la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior realizada en 2009, la UNESCO presenta la responsabilidad social como una pieza fundamental de las IES para contribuir de manera activa en materia de educación, formación e investigación a nivel social, involucrando a todas las partes interesadas, en particular a los gobiernos y de este modo influir en el diseño de políticas públicas para la erradicación de la pobreza además de un desarrollo sostenible. (UNESCO, 2009)

Estas definiciones no sólo están basadas en cuatro actividades propias de la universidad: gestión, docencia, investigación y extensión social, sino que de igual forman se involucran agentes externos como la sociedad, gobiernos locales, el medioambiente y el impacto que se tiene en ellos.

Las responsabilidades como ciudadano dentro del marco de la legalidad ya no son suficientes para generar sociedades funcionales, en el área de las relaciones sociales. Los estudiantes

universitarios deben estar cada vez más comprometidos con su entorno y la sociedad en la que interactúan. Ésta filosofía no sólo debe ser interpersonal, sino que debe estar fundamentada en instituciones, como se ha manejado de manera histórica, siendo las de educación superior el pilar de esta formación.

Los problemas sociales que existen actualmente en las comunidades, deben ser resueltos de manera conjunta con las autoridades, las universidades y por la sociedad misma, haciendo énfasis en los posibles conflictos sociales y ambientales. Todo ello a través de foros de discusión que tomen en cuenta las causas y efectos que estos pudieran llegar a tener, de tal forma que se conviertan en acciones incluyentes y participativas.

Las actividades de solidaridad por parte de las IES, no deben ser malinterpretadas como responsabilidad social, puesto que la cantidad de acciones de altruismo no reflejan el compromiso social, ni tampoco dan fundamentos para ser una institución socialmente responsable. La filantropía es comúnmente confundida con la RSU puesto que las acciones solidarias son inicialmente un buen paso para encaminarse a un esquema de responsabilidad social integro. Por su parte Vallaeys (2007) resalta que “Ante todo, es importante rechazar el uso común de la expresión “Responsabilidad Social” como sinónima de “generosidad social”, “beneficencia social” o “iniciativa de solidaridad”, confusión muy usual en América Latina” (p. 3).

Complementado esta idea, De la Calle y Giménez (2011) añaden que “la responsabilidad social del universitario no es acción social, ya que no se trata de llevar a cabo acciones puntuales de tipo altruista o con carácter humanitario, ni siquiera es una cuestión que se pueda identificar con el fenómeno del voluntariado” (p. 246), lo que resalta la importancia de diferenciar la RSU de la solidaridad social, conceptos que son claramente distintos.

La RSU, es un concepto que va más allá de las acciones de solidaridad social, iniciando desde la gestión de todos los procesos de la universidad hasta la forma en que la institución impacta en la sociedad y el medioambiente. Las universidades y todos sus involucrados (administrativos, docentes, estudiantes e investigadores) tienen la capacidad de impactar de manera positiva en su sociedad y participar en la solución de problemas reales que afectan a las comunidades.

Para comprender mejor estas repercusiones, Vallaeys, de la Cruz, & Sasía, (2009) plantean que dichos impactos tanto positivos como negativos pueden asociarse en cuatro ejes de responsabilidad social: impactos organizacionales (por su huella social y ambiental), impactos educativos (haciendo referencia a la formación de la plantilla estudiantil), impactos cognitivos (por la investigación, producción y propagación de conocimiento) y los impactos sociales (que refiere al acompañamiento y desarrollo de la sociedad). De tal manera que confirman que la RSU es una labor compartida, que no puede ser examinada por un elemento en particular, sino que estos principios están relacionados entre sí e interactúan en los quehaceres de una universidad.

Dichos quehaceres pueden ser entendidos como las actividades que conducen a una IES a un camino de responsabilidad social, por consiguiente, Gasca Pliego y Olvera García (2011) manifiestan que:

La responsabilidad social universitaria requiere ser apreciada desde tres niveles: a) RSU interna, que incorpora a los estudiantes, docentes, investigadores, directivos y personal administrativo; b) RSU externa, incluye empleadores, egresados, proveedores y socios estratégicos directos; c) RSU extra, hacia el Estado, la sociedad, el desarrollo y el medio ambiente global. (p. 50)

Lo anterior pone en evidencia que la RSU es una labor comunitaria, por esta razón Niebles, Cabarcas, y Hernandez (2018) destacan que:

Es importante resaltar el hecho de que la responsabilidad social compenetra y articula todas las partes orgánicas de la universidad, incluyendo en una misma estrategia de gestión a la administración, la docencia, la investigación y todos los demás servicios universitarios vinculados con la comunidad fuera de la organización (servicios de consultorías, asociaciones estudiantiles de voluntariado, servicio de extensión y proyección social, oficina de comunicación institucional, etc.). (p.105)

Elementos básicos de un modelo de responsabilidad social universitaria

Ejecutar de manera apropiada la enseñanza de la responsabilidad social en las IES puede parecer una ocupación sencilla, sin embargo, la responsabilidad social va más allá de incorporar asignaturas relacionadas con ética y valores, acciones de solidaridad social, actividades de benevolencia comunitaria o bien responsabilizarse de los recursos medioambientales del campus universitario. Si bien, esto puede corresponder a un comienzo bienintencionado, es necesario establecer los parámetros que apoyen el cumplimiento de objetivos institucionales, que favorezcan el desarrollo de las funciones propias de la universidad, que propicien el desenvolvimiento de todos los involucrados en una sociedad funcional y que conciba un entendimiento de los impactos ambientales que originan las decisiones individuales y colectivas.

El modelo universitario de responsabilidad social debe asumir principios básicos adecuados a los requerimientos particulares de cada institución, iniciando con el establecimiento de una definición única del concepto de RSU que se adapte a las necesidades reales de su sociedad, así como delimitar los alcances que este contemplará y que de fundamentos para denominarse una universidad socialmente responsable.

Para apoyar esta noción, Vallaeys, de la Cruz, & Sasía (2009) recomiendan el uso de cuatro pasos para estipular un modelo de RSU: 1) el compromiso de integrar la RSU como parte del proyecto institucional uniendo a toda la comunidad universitaria, 2) el autodiagnóstico utilizando herramientas cuantitativas y cualitativas para el diagnóstico institucional, 3) el

cumplimiento del proyecto institucional, tomando en cuenta las áreas de oportunidad y la ejecución de los programas de responsabilidad social con la participación de los actores internos y externos y por último, 4) la rendición de cuentas, en donde se presentan los resultados de proyectos de mejora institucional, se perfeccionan las estrategias y se consideran los asuntos que se trabajan inadecuadamente y se podrían mejorar.

Vallaes (2008) citado en Guerrero, Reyes, Martínez y Villalobos (2014) declara que “el camino de los cuatro pasos es útil para visualizar el esfuerzo que debe ser realizado en el proceso de cambio de paradigma de la gestión universitaria” (p. 437). Sistema que ha fundamentado el desarrollo de modelos universitarios de responsabilidad social a lo largo de toda América latina.

Por su parte Valdés y Villegas (2017) contemplan cuatro puntos a considerar como parte de la formación universitaria: 1) el entorno que adopta la universidad con respecto a la responsabilidad social, en el cual menciona la implementación y ejecución de valores institucionales como la misión y la visión como parte de su enseñanza cotidiana, 2) la universidad como espacio de integración interdisciplinar en el que reflexiona sobre el papel que le corresponde a nivel institucional en beneficio del desarrollo social y cultural bajo el contexto de formación e investigación, 3) la gestión sociocultural y la integración epistemológica en el que proponen el tener como base estrategias de mejoramiento social y espiritual de los involucrados, 4) el patrimonio como expresión de identidades como elemento de construcción de una sociedad basada en el conocimiento de manera científica y humanista.

Por contraste, un abundante número de instituciones no sólo ha integrado los cuatro pasos para el desarrollo de su modelo de responsabilidad social, sino también incorporan la RSU como fundamento de sus planes de desarrollo institucional, misión, visión, planes de estudio, objetivos y valores institucionales. Este tipo de planteamiento puede entenderse como responsabilidad social sustentada en valores institucionales, al respecto:

La RSU se entiende como un conjunto de actuaciones que realiza la Universidad como resultado de la ejecución de su Proyecto Institucional, donde declara explícitamente a través de su visión y misión, la orientación y coherencia de sus valores y actividades con la búsqueda de la felicidad de los seres humanos, y de la consolidación de una sociedad más justa y equilibrada con objetivos de largo plazo que permitan lograr las condiciones necesarias y suficientes para que nuestro planeta Tierra sea un hogar confortable para las futuras generaciones. (Martínez & Picco, 2001)

En la práctica, numerosas universidades mexicanas elaboran su modelo institucional utilizando una variedad de los elementos antes mencionados, por otra parte algunas otras lo elaboran con diferentes criterios adecuándose a las necesidades particulares y los objetivos que se busca alcanzar, tal es el caso de la Universidad Autónoma de Yucatán (2014) citado en Evía, Echeverría, Carrillo, y Quintal (2017) que establece que “el Modelo Institucional de RSU 2014-2022 de la UADY, considera 4 dimensiones: 1) la Formación profesional y ciudadana, 2) la Gestión social del conocimiento, 3) la Gestión responsable, y 4) la Participación social” (p.92). De tal manera

que otorga fundamento a reconocer que las necesidades de responsabilidad social son diferentes para cada una de las IES.

Por otro lado, es necesario retomar que la RSU no es una labor unitaria sino una tarea colectiva, que involucra tanto a los agentes internos como a los externos, la sociedad juega un papel determinante en la planeación del modelo universitario de responsabilidad social. Laurencio y Farfán (2016) mencionan la relevancia de la innovación educativa encaminada a los modelos de responsabilidad social:

Es evidente que el fenómeno en estudio obedece claramente al esquema sociológico de esta relación; ahora bien, lo importante en este caso no es tanto la comprensión de su inserción en el ámbito social, sino la delimitación de sus espacios de interacción y materialización socioeducativa, que adquiere matices importantes en su imbricación con la responsabilidad social universitaria [...]. (p. 22)

Estos son algunos de los elementos básicos para poder asimilar los elementos de un modelo de RSU, adicionalmente Omura (2014) explica como resultado de su investigación de los modelos de RSU que se pueden presentar dos submodelos, en el que el primero se concideran a los usuarios internos y externos como parte influyente de la vida universitaria y el ambiente donde se desempeñaran los futuros egresados, en el segundo submodelo se valoran más a los usuarios externos así como el medioambiente pero asu vez resalta su papel científico, humanístico y tecnológico de la universidad. De igual forma destaca la necesidad de establecer la RSU como parte de los quehaceres universitarios y su implementación en el desarrollo institucional.

Tomando en cuenta que existen diversos elementos que pueden implementarse en un modelo de RSU, la medición y la autoevaluación toman un lugar trascendental dentro de la universidad. Conocer el grado de compromiso a nivel social desempeña un rol imprescindible. Establecer puntos referenciales de manera oportuna, facilita a las IES diferenciar la posición en la que se encuentra y el punto al cual se aspira alcanzar en materia de responsabilidad social.

La necesidad de instaurar criterios que complementen a un modelo de RSU es una labor elemental, por lo que Yfarraguerri (2014) aborda la necesidad de cubrir estos parámetros, ya que es en ellas dónde se forma al recurso humano que hará frente a las exigencias socio-ambientales en temas de desigualdad, pobreza y sostenibilidad, asimismo equipara a las organizaciones empresariales con las IES bajo el concepto de establecer una presencia solidad y reconocida ante la sociedad, incorporando la responsabilidad social en sus planes estratégicos en pro de una sociedad más justa y equitativa. Del mismo modo, resalta que el empleo de instrumentos de medición de calidad y prácticas responsables agrega valor ante todos los involucrados justamente como sucede en las organizaciones empresariales.

La medición de la RSU puede presentarse a diferentes niveles, ya sea con los integrantes internos o externos, De la Calle, García, Giménez y Ortega (2008) complementan que el empleo de herramientas de medición contribuye a determinar el grado de responsabilidad social de cualquier universitario y el cambio producido en los alumnos que cursan asignaturas

relacionadas con responsabilidad social dentro de un ambiente universitario. En este orden de ideas Viteri, Jácome, Medina y Piloto (2012) complementan que la exigencia de disponer de un índice integral para evaluar la responsabilidad social en una institución universitaria, implementando la incorporación de la responsabilidad como parte de su planeación estratégica. Conjuntamente plantean que la medición es el primer paso para progresar, por consiguiente, lo que no se controla no se puede gestionar.

Por otra parte, Vallaeys (2008) diferencia la medición de la responsabilidad social bajo el autodiagnostico, opina:

¿Qué esfuerzos reales hace la universidad para vincular sus 3 funciones (docencia, investigación, extensión)?, ¿Qué nivel de inteligencia organizacional logra para cumplir con su Responsabilidad Social en forma efectiva?, ¿Qué procesos exitosos emplea la Universidad para flexibilizar sus estructuras rígidas y permitir la “capilaridad” de la Responsabilidad Social en su seno?, ¿La trilogía “docencia, investigación, extensión” es adecuada para definir la universidad que queremos, con el nivel de responsabilización social que queremos?. (p.216)

La medición del grado de responsabilidad social en una universidad es una encomienda compleja, que debe adecuarse a los criterios y necesidades particulares de cada institución. Jiménez de la Jara (2009) plantea que los indicadores autoevaluación interna, contribuyen a tener un referente de observación, evaluación y elaboración de acciones correctivas y pueden ser utilizados como herramientas de gestión de la responsabilidad social universitaria.

Revisión del modelo de RSU de la BUAP

En México la responsabilidad social ha sido bien aceptada por parte de las IES, numerosas universidades han tomado el tema como parte integral de su proyecto institucional, sin en cambio aún hay mucho camino que recorrer en pro de una sociedad justa y equitativa, de hecho Villafán y Casillas (2014) señalan que “en México, la RSU se encuentra en una etapa de maduración en algunas instituciones, mientras que en otras se encuentra en una etapa emergente y de crecimiento [...]” (p. 388), lo que respalda la trascendencia de implementar la responsabilidad social como parte esencial en los planes de desarrollo institucional.

Por su parte, la BUAP admite su papel como institución impulsora del desarrollo de la sociedad poblana, por lo que reconoce la RSU como eje central en los procesos de formación, gestión y extensión social por lo “la BUAP define RSU como una estrategia de intervención para promover con ética la conciencia social, ambiental y laboral en la comunidad universitaria y su entorno; buscando el bien común, favoreciendo la integridad humana” (BUAP, 2018).

Como parte de la identidad institucional, la BUAP, incluye la RSU de manera implícita como parte de su misión:

La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es una institución pública y autónoma consolidada a nivel nacional, comprometida con la formación integral de profesionales y ciudadanos críticos y reflexivos en los niveles de educación media superior, superior y posgrado, que son capaces de generar, adaptar, recrear, innovar y aplicar conocimientos de calidad y pertinencia social.

La Universidad fomenta la investigación, la creación y la divulgación del conocimiento, promueve la inclusión, la igualdad de oportunidades y la vinculación; coadyuva como comunidad del conocimiento al desarrollo del arte, la cultura, la solución de problemas económicos, ambientales, sociales y políticos de la región y del país, bajo una política de transparencia y rendición de cuentas, principios éticos, desarrollo sustentable, en defensa de los derechos humanos, de tolerancia y honestidad; contribuyendo a la creación de una sociedad proactiva, productiva, justa y segura. (BUAP, 2014)

La misión de la BUAP está enfocada a consolidar y reforzar su compromiso de cara a las adversidades sociales, ambientales y de cualquier naturaleza, mediante la integración de todas sus dependencias, así como de las unidades académicas con el fin de promover la RSU. De la misma manera la responsabilidad social se incluye en la visión institucional la cual declara que:

La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es líder en el país y cuenta con posicionamiento internacional. La calidad y pertinencia de su oferta educativa y servicios académicos están sustentadas en una planta académica sólida y reconocida, un modelo educativo pertinente, flexible y enfocado en el estudiante, un desarrollo científico y tecnológico, una amplia influencia en la cultura y las artes, una estructura académica que funciona en redes de cooperación y colaboración nacionales e internacionales, una estructura administrativa y de gestión ágil, funcional, acreditada y flexible que apoya el quehacer académico, bajo una política de transparencia, rendición de cuentas y desarrollo sustentable. (BUAP, 2014)

En este caso se observa que la visión institucional está orientada a la formación de profesionistas calificados bajo un modelo educativo idóneo y con una conciencia social sólida, preparados para atender las dificultades de la sociedad poblana. De igual forma la inclusión y la responsabilidad social forman parte de los principios institucionales, así mismo los valores de la universidad están encaminados al modelo de valores institucionales planteado por Martínez & Picco (2001) en el que se orienta la responsabilidad universitaria como parte de los valores institucionales, se puede observar que el compromiso de RSU de la BUAP comienza desde la misión y visión de manera implícita, respondiendo a las necesidades sociales

El Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2013-2017, aprobado por el Honorable Consejo Universitario el 26 de febrero de 2014, incluye la visión social como eje de acción, con el objetivo general de consolidar los procesos de integración universitaria con su entorno social, comprometiéndose con el desarrollo humano de la región mediante la generación y la aplicación del conocimiento. (BUAP, 2013)

Además el PDI 2013-2017 propuesto por la BUAP (2013) contempla cuatro ejes fundamentales para un modelo de RSU, la docencia, investigación y la gestión de los procesos administrativos y la extensión social están incluidos y han sido elaborado con la participación de las voces de estudiantes, egresados, docentes, facultades y personal administrativo, involucrando a los actores internos y externos, cumpliendo con los cuatro ejes centrales que propone Vallaes (2007) para la elaboración de un modelo de RSU, los cuales se asimilan de la siguiente forma:

- 1) Docencia, que plantea como objetivo general la implementación del Modelo Universitario Minerva debido a que propone el desarrollo de competencias no sólo educativas sino también un criterio más amplio de integración social adaptable a las necesidades de la comunidad.
- 2) Investigación que promueve de manera integral el desarrollo del conocimiento con la participación de los docentes y estudiantes para estimular el desarrollo regional, estatal y nacional, el cual es ahora una de las principales fortalezas de la universidad.
- 3) Gestión administrativa, para la mejora continua la BUAP ha certificado sus procesos estratégicos de gestión bajo la norma ISO 9001-2008 que indica los requisitos para implementar un sistema de gestión de la calidad y guiar el proyecto institucional de una manera eficiente y eficaz, que coadyuve al cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo.
- 4) Extensión social, en que la universidad se compromete a formar una comunidad universitaria que posea conocimientos y habilidades, capaces de afrontar las dificultades ambientales, económicas y sociales dentro del marco de la sustentabilidad. (BUAP, 2013)

La RSU toma un papel importante en la transformación social por lo que Alcántara (2015) docente investigador de la BUAP señala:

El proceso educativo universitario debe ser un proceso social que forme seres humanos íntegros, con conocimientos, habilidades, destrezas, valores, aptitudes y actitudes que les permitan mantener siempre una relación crítica, divergente, rebelde, transformadora de la sociedad, cualquiera que sea la naturaleza de ésta, asumiendo su condición humana, fortaleciendo su autoestima y su capacidad de solidaridad, su vocación incluyente. (p. 1)

En el ámbito educativo, la BUAP emplea el Modelo Universitario Minerva como plan académico, el cual es patrimonio de la universidad y fue aprobado por el Honorable Consejo

Universitario el 13 de diciembre de 2006, el cual contempla el desarrollo de habilidades y aptitudes para la contribución del bienestar social mediante el aprendizaje cooperativo, el pensamiento crítico y la interdisciplinariedad orientados a su aplicación en la vida diaria de la sociedad. (BUAP, 2006)

La plantilla docente de la BUAP tiene en consideración la importancia del modelo académico, de tal manera que el profesor investigador Carmona Gutierrez (2014) comenta:

La universidad como institución que se encuentra dentro de la sociedad debe estar en permanente transformación de sus diferentes estructuras académicas y administrativas, transformando su modelo académico para que dé respuesta al avance tecnológico y científico, permitiendo que sus profesores y estudiantes adquieran una constante renovación y actualización en su formación académica [...].

En materia de rendición de cuentas la BUAP avanza firmemente, de manera transparente y sobre todo con el objetivo de rendir cuentas a la comunidad universitaria y la sociedad poblana. Durante el tercer informe final de actividades del Dr. J. Alfonso Esparza Ortiz aprobado el día 25 de octubre de 2016 por el Honorable Consejo Universitario, el rector dio a conocer ante la comunidad universitaria las labores realizadas durante su rectorado, en él se expresan las actividades y resultados de su administración.

Dentro de las acciones más sobresalientes en materia de responsabilidad social podemos resaltar:

A través de la Dirección General de Bibliotecas, se creó la Jefatura de Responsabilidad Social Universitaria, cuyo fin es unificar, fomentar y dirigir proyectos de gestión social. Durante el año, 24 mil 430 personas se beneficiaron a través de los programas de alfabetización, se han brindado alrededor de 6 mil 700 consultas en el Hospital Universitario de Puebla (HUP), se generaron 10 toneladas de producto orgánico para la conservación de las especies vegetales, 31 mil 540 tipos de plantas son preservadas en el Jardín Botánico Universitario, y existe un acervo de 700 mil volúmenes con 415 mil títulos en 74 bibliotecas al servicio de la comunidad, entre otras acciones. (BUAP, 2015)

Por otra parte, la extensión social de la BUAP va más allá de las acciones de solidaridad y brigadas comunitarias, promueve el desarrollo económico de la región y complementa a la comunidad mediante proyectos de desarrollo social:

El Centro de Innovación y Competitividad Empresarial (CICE) de la BUAP cuenta con un área de proyectos productivos y sociales, en la que actualmente 62 estudiantes de 14 licenciaturas participan en la creación y ejecución de planes de trabajo, en beneficio de tres comunidades del estado de Puebla. Estos ejemplos ilustran la vocación y misión de la BUAP, como una Institución socialmente responsable. (BUAP, 2015)

Una vez establecido que las acciones de altruismo y solidaridad social no simbolizan ser una universidad socialmente responsable, como lo respaldan Vallaes (2007), De la Calle y Giménez (2011), es necesario considerar que los esfuerzos realizados por la BUAP en pro de la sociedad poblana están orientados hacia el bienestar social y representan un buen inicio para lograr una buena RSU.

La BUAP perfilada hacia 2030, reflexiona su papel ante los desafíos que podrían presentarse de cara al desarrollo de sus actividades institucionales y sociales, por lo que en su PDI 2017-2021 toma en consideración que:

Al conocer los elementos que podrían caracterizar los escenarios económicos, sociales, ambientales y políticos futuros, la BUAP está en mejores condiciones para responder en consecuencia, y contribuir a lograr mejores condiciones de desarrollo sostenible para Puebla, México y el planeta, mediante este plan de desarrollo institucional y los que se diseñen y operen en las próximas administraciones. (BUAP, 2017)

Conclusión

Teniendo en consideración que siempre existe la oportunidad de progresar, reconocer y mejorar en las áreas en las que aún no se es responsable, el modelo de RSU implementado por la BUAP representa un ejemplo a seguir para las universidades de la región. Contempla lineamientos apegados al modelo de valores institucionales en su misión, visión, principios y valores institucionales encaminados al bienestar social integrados en el modelo de Martínez & Picco (2001).

Numerosas universidades consideran la RSU como parte de su filosofía institucional, sin embargo la BUAP no solo ejecuta la RSU de manera filosófica, sino que lo implementa en los cuatro ejes (gestión, docencia, investigación, extensión) propuestos por Vallaes (2007) de una manera eficiente.

Es importante mencionar que los esfuerzos realizados por la BUAP en pro de la sociedad poblana son el reflejo de la buena gestión de los procesos administrativos, la formación y la investigación. El sentido de pertenencia de la plantilla estudiantil y la identidad institucional contribuyen al ejercicio de la RSU, el rectorado del Dr. Alfonso Esparza Ortiz ha propiciado de

manera adecuada a la práctica de los valores y principios universitarios orientados a la integración social.

El autodiagnóstico y la reflexión en torno a la RSU debe ser uno de los quehaceres fundamentales de la universidad para mejorar en los puntos sobre los cuales aún no se tiene intervención. La jefatura de Responsabilidad Social Universitaria de la BUAP se enfrenta a un gran desafío, sin embargo manteniendo paso firme como hasta ahora podrá hacer frente a los nuevos retos de la sociedad poblana.

Fuentes Consultadas

- Alcántara León, J. (2015). Educación Superior con sentido humano. *Foro de Educación Superior*, 8(40). Obtenido de http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/peu/numeros_anteriores_evo
- AUSJAL. (2014). Políticas y sistema de Autoevaluación y Gestión de la Responsabilidad Universitaria en AUSJAL. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Obtenido de <https://ausjal.org/wp-content/uploads/Pol%C3%ADticas-y-Sistemas-de-Autoevaluaci%C3%B3n-y-Gesti%C3%B3n-de-la-RSU-en-AUSJAL-2014.pdf>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). (2016). 3er Informe Rectorial Dr. Alfonso Esparza Ortiz. Puebla. Obtenido de http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/Transparencia/3er_informe_rector_2016
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2006). Modelo Universitario Minerva. Obtenido de <http://www.minerva.buap.mx/>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2013). Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017. Obtenido de http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/Educacion_media/plan_de_desarrollo_institucional_20132017
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2014). 1er Informe de Actividades 2013-2017 Mtro. Alfonso Esparza Ortiz. Puebla. Obtenido de http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/Transparencia/primer_informe_gestion_20132017
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2014). Misión, Visión, Principios y Valores. Obtenido de <https://www.buap.mx>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2014). Transparencia BUAP. Obtenido de Unidad de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: <http://www.transparencia.buap.mx/>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2015). 2do Informe de Labores Rector Alfonso Esparza Ortiz. Puebla. Obtenido de http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/Transparencia/segundo_informe_gestion_20132017
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2015). La BUAP, una universidad socialmente responsable. Obtenido de <https://www.buap.mx/node/88>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (2017). Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021. Obtenido de <http://www.pdi.buap.mx/>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. (18 de Julio de 2018). Responsabilidad Social Universitaria. Obtenido de Responsabilidad Social Universitaria BUAP: <http://www.responsabilidad-social.buap.mx/portal/>

- Carmona Gutierrez, G. (2014). *Responsabilidad social de la educación universitaria. Foro de Educación Superior*, 7(33).
- Casilla, D., & Camacho, H. (2012). *Evaluación de la Responsabilidad Social Universitaria. Opción*, 28(69), 452-465.
- De la Calle Maldonado, C., & Giménez Armentia, P. (2011). *Aproximación al concepto de responsabilidad social de universitario. Comunicación y hombre: revista interdisciplinar de ciencias de la comunicación y humanidades*(7), 236-247.
- De la Calle Maldonado, C., García Ramos, J. M., Gimenez Armentía, P., & Ortega de la Fuente, M. (2008). *Validación y medida de la responsabilidad social en la universidad. Revista Complutense de Educación*, 19(2), 385-404. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/viewFile/RCED0808220385A/15506>
- Evía Alamilla, N. M., Echeverría Echeverría, R., Carrillo Trujillo, C. D., & Quintal López, R. (2017). *Ciudadanía: Análisis de algunos elementos del Modelo de Responsabilidad Social Universitaria en una universidad pública. Revista CS*(23), 77-104.
- Gasca Pliego, E., & Olvera García, J. (2011). *Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 18(56), 37-58.
- Guerrero Villa, M. I., Reyes López, G., Martínez Ramos, P. J., & Villalobos Fernández, A. (2014). *Evolución del Modelo de Responsabilidad Social Universitaria en la Universidad Autónoma de Chihuahua. En S. García Espinosa, & F. García Rangel, La Responsabilidad Social en las Universidades Mexicanas (págs. 434-448). Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.*
- Jiménez de la Jara, M. (2009). *¿Cómo medir la percepción de la responsabilidad social en los diversos estamentos de la universidad?: una experiencia concreta. Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS) ISSN: 0798-1228*, 13(2), 139-160. Obtenido de <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/ess3/index.php/ess/article/view/43>
- Laurencio Leyva, A., & Farfán Pacheco, P. C. (2016). *La innovación educativa en el ámbito de la responsabilidad social. Revista Cubana de Educación Superior*, 35(2), 16-34.
- Martínez, O., & Picco, J. E. (2001). *Responsabilidad social de las Universidades. Buenos Aires: DT. UBA.*
- Niebles Nuñez, W., Cabarcas Velásquez, M., & Hernandez Palma, H. G. (2018). *RESPONSABILIDAD SOCIAL: ELEMENTO DE FORMACIÓN EN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS. Revista Latinoamericana De Estudios Educativos (1900-9895)*, 14(1), 95-108.
- Omura, R. J. (2014). *Modelos de Responsabilidad Social Universitaria. Gestión en el Tercer Milenio, Rev. de Investigación de la Fac. de Ciencias Administrativas, UNMSM*, 17(33), 39-44.

- UNESCO. (2009). *Comunicado de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris. Obtenido de http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
- Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). (2014). *Plan de Desarrollo Institucional 2014-2022*. Obtenido de <http://www.pdi.uady.mx/pdi.php>
- Valdés Pérez, M. G., & Villegas Rodríguez, T. (2017). *Responsabilidad social universitaria: fundamento para la gestión sociocultural*. *Revista Cubana De Educacion Superior*, 36(3), 55-62.
- Vallaey, F. (2007). *Responsabilidad Social Universitaria. Propuesta para una definición madura y eficiente*. México: Tecnológico de Monterrey. Obtenido de http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/12/Responsabilidad_Social_Universitaria_Francois_Vallaey.pdf
- Vallaey, F. (2008). "Responsabilidad Social Universitaria": una nueva filosofía de gestión ética e inteligente para las universidades. *Revista EducaciÓN Superior Y Sociedad (ESS) ISSN: 0798-1228*, 13(2), 191-220. Obtenido de <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/ess3/index.php/ess/article/view/47>
- Vallaey, F., de la Cruz, C., & Sasia, P. M. (2009). *Responsabilidad social universitaria: manual de primeros pasos*. México: McGRAW-HILL INTERAMERICANA.
- Villafán Vidales, K. B., & Casillas Meza, K. A. (2014). *Propuesta metodológica para diagnosticar la situación actual de RSU en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*. En S. García Espinosa, & F. García Rangel, *La Responsabilidad Social en las Universidades Mexicanas* (págs. 387-400). Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Viteri Moya, J., Jácome Villacres, M. B., Medina León, A., & Piloto Fleitas, N. (2012). *Índice integral para evaluar la responsabilidad social universitaria en Ecuador*. *Ingeniería Industrial*, 33(3), 295-306. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362012000300009&lng=es&tIng=es
- Yfarraguerri Villarreal, L. (2014). *Necesidad de Indicadores de Medición de la Responsabilidad Social en las Universidades*. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(1), 142-157. Obtenido de [http://spentamexico.org/v9-n1/A13.9\(1\)142-157.pdf](http://spentamexico.org/v9-n1/A13.9(1)142-157.pdf)

Alcances académicos de replantear la Política Pública Educativa en México desde el enfoque basado en competencias

León Estebanjuan Alejo
Primitivo Ortega Olays

Introducción

Desde hace ya algunos años la cuestión educativa ha ido modificándose a nivel mundial, se ha pasado de un esquema conocido como “tradicional” a otro basado en “competencias”. En donde el primero sirvió como base fundamental para la construcción del actual Estado mexicano, era prácticamente una extensión del sistema: vertical, autoritario, memorístico. Con el paso del tiempo y a partir de la participación de la sociedad civil, la cuestión educativa se modifica de tal manera que los alumnos, y no la institución solamente, se vuelven el núcleo del proceso educativo. Para ello, se hizo necesario cambiar ciertos paradigmas establecidos, fundamentalmente con los docentes. Aunque han existido fuertes resistencias por parte de los docentes, una parte importante se centró en prepararse para lo inminente: Reforma en la Educación nacional.

Poco se ha discutido de la política educativa como tal: sus contenidos, actores, procesos e impactos logrados a lo largo de los años. Si el siglo XXI es, el siglo del conocimiento, del saber, de la educación y el aprendizaje permanentes, no estamos ingresando en él con el equipamiento intelectual mínimo.

Que el Estado defina su Modelo Educativo vía la Reforma Educativa es de suma trascendencia, pues éste deberá proyectarse en todas las funciones básicas de la escuela: docencia, investigación, extensión, vinculación y servicios. Dicha Reforma tiene que ser debatida, como política pública que es, en el seno de la comunidad académica (autoridades, profesores, estudiantes y padres de familia).

Cómo es que el proceso se ha comportado es lo que nos interesa mostrar en este documento. La forma en que se tiene que modificar la escuela para el siglo XXI, así como el papel trascendental que tiene el Estado en esta relación docente-alumno-autoridades.

Contexto

La Encuesta Nacional de Juventud 2010¹, señaló que uno de los principales motivos de deserción escolar consistió en que los jóvenes declararon que ya no les gustó estudiar. Lo anterior pudo ser consecuencia de las estrategias didácticas de los profesores, sus clases al no ser innovadoras e interactivas, hacen que los alumnos no se sientan identificados ni con la clase, ni con sus compañeros y mucho menos con el docente. Es decir, no se genera identidad dentro del aula de clases, sentido de pertenencia.

¹ México: INJUVE 2010.

Alcances académicos de replantear la Política Pública Educativa en México desde el enfoque basado en competencias

Parte de los retos de la Educación actual consiste en el mejoramiento de la calidad educativa y la búsqueda de la equidad, lo que no es tan fácil lograr debido a que no todos los docentes nos encontramos en la misma dinámica. El contexto de globalización en el cual nos desenvolvemos, nos obliga como actores involucrados en la educación, a asumir dichos retos y vencerlos. Significa que, además de asumir un rol de promotor del cambio, los docentes debemos ser conscientes del tipo de alumno que estamos formando, un individuo crítico, propositivo y preparado para enfrentar contingencias inesperadas en un entorno cambiante, globalizado. Es indispensable que se logre satisfacer la demanda y las aspiraciones del individuo en formación académica. Es decir, las propias estrategias docentes harán que los alumnos se identifiquen con la clase, con sus compañeros, con el docente, con la escuela, con su comunidad y con el país. Sin embargo, la realidad educativa actual muestra ciertas carencias que deben resolverse con estrategias didácticas relevantes.

Partamos de la idea de que existen una serie de supuestos sobre la educación

El primero de ellos es la diferenciación entre metas y propósitos de la educación. Entendiendo a las metas como un requisito lógico que servirá para formular una teoría práctica (la cual intenta alcanzar un fin considerado como deseable- el qué-) y a los propósitos como finalidades externas –el para qué-). Por lo que la meta de la educación es producir un hombre educado y el propósito de la educación es considerarla como un medio para obtener bienes externos a ella.

El segundo, que se refiere a los proyectos educativos del Estado, los cuales se imprimen con un carácter meramente económico, basados en criterios axiológicos orientativos de acuerdo a la etapa histórica en que se desenvuelven: a) la autonomía; b) la civilización; c) justicia social; d) educación socialista; e) armonía social; f) el desarrollo.

Los proyectos educativos entonces, constituyen un cuerpo teórico que contienen elementos que conforman la teoría educativa, entre los cuales sobresalen: i) *enunciados en torno a un fin*; ii) *enunciados referentes a las circunstancias dadas en un momento histórico*; iii) *enunciados en torno a los medios para alcanzar el fin* y iv) *enunciados prescriptivos que expresan lo que tiene que hacerse para alcanzar el fin*. A la vez que tratan de establecer el deber ser, deben tener validez social, validez práctica, lógica y coherencia, así como validez dialéctica.

Los modelos educativos (entendidos como una *representación de la realidad institucional que sirve de referencia y también de ideal*) y académicos son marcos de referencia para todas las dependencias, niveles y programas de las instituciones educativas.

Analizando el contexto, podremos establecer en grado de influencia que conlleva la situación social del estudiante en los estilos de aprendizaje planteados en la Reforma Educativa mexicana y su posterior evaluación académica en busca de la calidad educativa pregonada desde el gobierno federal.

La decisión de adoptar un nuevo modelo educativo conlleva, entonces, la decisión de transformar el modelo académico de la educación y sus métodos de enseñanza-aprendizaje. Indudablemente, ¿Existe congruencia entre el modelo educativo y la organización académica de las instituciones, de suerte que puedan alcanzarse los objetivos formativos que persigue dicho modelo?

¿El aspecto social de los estudiantes determina sus estilos de aprendizaje?

Debemos acotar que la mayoría de nuestras instituciones no cuentan con tecnología de punta, que pudiera facilitar la aplicación de estrategias adecuadas. Queda entonces, en las manos del docente hacer que el alumno se apropie del conocimiento en mayor o menor medida, pero que se sienta parte de éste proceso de cambio, sin olvidar la diversidad existente en cada escuela y en cada aula de clases. Para lo cual debe establecerse una posibilidad de universalización del conocimiento, habilidades y actitudes, al establecer que la discusión debe centrarse en qué tipo de alumno necesita lo global, lo nacional y lo local, encaminado a resolver problemáticas distintas en ambientes diversos, esto constituye nuestra labor docente bajo el enfoque por competencias. Lo anterior no puede realizarse si no se vincula, desde la visión de las competencias docentes, a todos los responsables de formar académica y profesionalmente a los alumnos.

La actualidad educativa se encuentra vinculada a un entorno cambiante, permanentemente en movimiento, globalizado que obliga a quienes impartimos clases o tenemos relación directa con la educación, a replantearnos nuestro quehacer educativo, el de enseñanza-aprendizaje.

Estamos siendo testigos de un proceso evolutivo en cuestiones tecnológicas, día con día se crea y aplica algo nuevo. La educación no se ha quedado al margen de este proceso, la aparición de las tecnologías de información y comunicación (TICs) hoy son una realidad. La adecuación y replanteamiento de nuestro pensamiento a esta nueva manera de formar alumnos dispuestos a crear, discutir, cuestionar y proponer soluciones aplicables al entorno cambiante es una tarea fundamental para el quehacer educativo, nuestro país se encuentra en comparación con los países desarrollados, rezagado en este aspecto. La prioridad de las instituciones educativas y de quienes formamos individuos para enfrentar este proceso es inmiscuirnos de manera responsable, humanista y ética en el conocimiento pleno de las estrategias que se plantean para lograr adecuarlas a nuestras propias necesidades locales como país en vías de desarrollo. De otra forma, no podríamos hablar del desarrollo de habilidades y competencias indispensables en el siglo XXI. Sin embargo, lograr lo anterior no sólo es responsabilidad de las instituciones educativas y del docente, es imprescindible que el individuo en proceso de formación revalore su función social como miembro de un colectivo local, nacional y mundial, en esta parte no podemos dejar de lado su cimentación familiar como base para su desarrollo intelectual, si la familia no se vuelve facilitadora de este proceso estableciendo la creación de vínculos valorativos que serán reforzados a través del docente y de la institución educativa de la cual forma parte, no podremos lograr subsanar las fallas evidentes en el proceso de enseñanza aprendizaje tradicional.

La capacidad reflexiva respecto a las nuevas temáticas en los planes y programas de estudio, al mismo ambiente educativo y laboral, las estrategias flexibles en el aula de clases a través del proceso de interacción e integración comprometida y recíproca entre el docente y el alumno, el desarrollo y motivación del pensamiento crítico para el análisis de la problemática adyacente al entorno local y de ahí con el contexto mundial y la pronta adaptación a las nuevas formas evaluativas y correctivas; así como la actitud positiva al cambio en el proceso y en los resultados esperados al implementarlas representan un reto para quienes decidimos, por voluntad propia o del destino, dedicar nuestros esfuerzos a formar individuos, reconocer que es indispensable que el alumno se vuelva parte de un proceso activo, que se apropie de su propia formación bajo la conducción limitativa del docente y vinculando aspectos teóricos con los prácticos. Es necesario replantear la forma en que se

Alcances académicos de replantear la Política Pública Educativa en México desde el enfoque basado en competencias

incentiva al alumno a aprender, el sistema tradicional ha hecho énfasis en la memorización, más que en la comprensión real de la temática a analizar y discutir haciendo uso, necesariamente, del conocimiento que el alumno previamente ha construido.

Ausubel ha construido un marco teórico que pretende dar cuenta de los mecanismos por los que se lleva a cabo la adquisición y la retención de los grandes cuerpos de significado que se manejan en la escuela. Pone el énfasis en lo que ocurre en el aula cuando los estudiantes aprenden; en la naturaleza de ese aprendizaje; en las condiciones que se requieren para que éste se produzca; en sus resultados y, consecuentemente, en su evaluación².

Para que se produzca aprendizaje significativo han de darse dos condiciones fundamentales:

- Actitud potencialmente significativa de aprendizaje por parte del aprendiz, o sea, predisposición para aprender de manera significativa.
- Presentación de un material potencialmente significativo. Esto requiere:
 - *Por una parte, que el material tenga significado lógico, esto es, que sea potencialmente relacionable con la estructura cognitiva del que aprende de manera no arbitraria y sustantiva;*
 - *Y, por otra, que existan ideas de anclaje adecuadas en el sujeto que permitan la interacción con el material nuevo que se presenta.*

Aprendizaje significativo es también el constructo central de la Teoría de Educación de Novak³. Aunque Ausubel delimita el importante papel que tiene la predisposición por parte del aprendiz en el proceso de construcción de significados⁴, pero es Novak quien le da carácter humanista al término, al considerar la influencia de la experiencia emocional en el proceso de aprendizaje. *“Cualquier evento educativo es, de acuerdo con Novak, una **acción para intercambiar significados (pensar) y sentimientos entre el aprendiz y el profesor**”*. La negociación y el intercambio de significados entre ambos protagonistas del evento educativo se constituyen así en un eje primordial para la consecución de aprendizajes significativos

Los principios de aprendizaje propuestos por Ausubel, ofrecen el marco para el diseño de herramientas metacognitivas que permiten conocer la organización de la estructura cognitiva del educando, lo cual permitirá una mejor orientación de la labor educativa, ésta ya no se verá como una labor que deba desarrollarse con "mentes en blanco" o que el aprendizaje de los alumnos comience de "cero", pues no es así, sino que, los educandos tienen una serie de experiencias y conocimientos que afectan su aprendizaje y pueden ser aprovechados para su beneficio.

² Ausubel, D. P. (1976). Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo. Ed. Trillas. México.

³ Novak J. D., (1999). Conocimiento y aprendizaje, los mapas conceptuales como herramientas facilitadoras para escuelas y empresas. España: Alianza Editorial.

⁴ Ausubel, D. P. (2002). Adquisición y retención del conocimiento. Una perspectiva cognitiva. Ed. Paidós. Barcelona

Al respecto, vale la pena valorar el esquema siguiente en el que se percibe la diferencia entre un aprendizaje memorístico y uno significativo. En el primero no hay reorganización de la información y en el segundo se destaca la reorganización de las estructuras conceptuales que ya existen.



"Aprendizaje significativo y aprendizaje memorístico según Novak":

Producción creativa

Aprendizaje significativo

No arbitrario, no literal, incorporación sustantiva del nuevo conocimiento en la estructura cognitiva.

- Intento deliberado de vincular el nuevo conocimiento con conceptos de la estructura cognitiva de orden superior, más inclusivos.
- El aprendizaje se relaciona con la experiencia con hechos u objetos.
- Compromiso afectivo para relacionar el nuevo conocimiento con el aprendizaje anterior.
- La práctica, el ensayo y la replicación meditada contribuyen al aprendizaje significativo.

La mayor parte del aprendizaje escolar

Aprendizaje memorístico

- Incorporación arbitraria, literal, no sustantiva del nuevo conocimiento a la estructura cognitiva.
- No hay intentos de integrar el nuevo conocimiento en los conceptos existentes en la estructura cognitiva.
- El aprendizaje no se relaciona con la experiencia con hechos u objetos.

⁵ Barberá, V. (1995). Proyecto Curricular. Madrid: Escuela Española

Alcances académicos de replantear la Política Pública Educativa en México desde el enfoque basado en competencias

- No hay compromiso afectivo para relacionar el nuevo conocimiento con el aprendizaje anterior.

La prioridad de las instituciones educativas y de quienes formamos individuos para enfrentar este proceso es inmiscuirnos de manera responsable, humanista y ética en el conocimiento pleno de las estrategias que se plantean para lograr adecuarlas a nuestras propias necesidades locales como país en vías de desarrollo. De otra forma, no podríamos hablar del desarrollo de habilidades y competencias indispensables en el siglo XXI. Sin embargo, lograr lo anterior no sólo es responsabilidad de las instituciones educativas y del docente, es imprescindible que el individuo en proceso de formación revalore su función social como miembro de un colectivo local, nacional y mundial, en esta parte no podemos dejar de lado su cimentación familiar como base para su desarrollo intelectual, si la familia no se vuelve facilitadora de este proceso estableciendo la creación de vínculos valorativos que serán reforzados a través del docente y de la institución educativa de la cual forma parte, no podremos lograr subsanar las fallas evidentes en el proceso de enseñanza aprendizaje tradicional.

Retomamos los siguientes factores en la modificación de la política pública educativa:

- El examen de admisión, muta a examen de distribución.
- Masificación de la escuela.
- El crecimiento permite habilitar profesionistas sin bases didáctico -pedagógicas sólidas.
- Se ha pospuesto la construcción del modelo educativo alternativo.
- Se desarrollaron desviaciones sobre la humanización de la educación.
- No se cumple con las metas establecidas institucionalmente.

Aprender es una actividad que puede resultar muy fácil para algunos y muy compleja para otros, el grado de dificultad también está limitado a lo que se va a aprender. El aprendizaje es fundamental, en virtud de que con él se puede desarrollar el intelecto y adquirir información que resulta útil para que el individuo se desenvuelva en su contexto o entorno.

Por tanto, es necesario entender el aprendizaje como un concepto fundamental en la didáctica que consiste en la adquisición de conocimiento a partir de determinada información percibida. Es una acción de aprender, esto es, adquirir el conocimiento de algo mediante el desarrollo de habilidades, actitudes y aptitudes.

Para aprender se necesitan tres actividades fundamentales: *observar*, *estudiar* y *practicar*. La definición de aprendizaje vista desde este punto, comprende las actividades que realizan los seres humanos para conseguir el logro de los objetivos que se pretenden; es una actividad individual que se desarrolla en un contexto social y cultural y se lleva a cabo mediante un proceso de interiorización en donde cada estudiante concilia nuevos conocimientos. Para que el aprendizaje sea eficiente se necesitan de tres factores básicos: a) inteligencia y conocimientos previos; b) experiencia y c) motivación.

La experiencia de “aprender a aprender”, se da cuando los aprendizajes se consiguen utilizando determinadas técnicas básicas tales como: técnicas de comprensión (vocabulario),

conceptuales (organizar, seleccionar, etc.) y exploratorias (experimentación). Por último, nos queda la inteligencia y los conocimientos previos, que al mismo tiempo se relacionan con la experiencia; con respecto al primero, decimos que, para poder aprender, el individuo debe estar en condiciones de hacerlo, es decir, tiene que disponer de las capacidades cognitivas para construir los nuevos conocimientos.

De este modo, el aprender implica múltiples operaciones cognitivas que logran que las mentes de los educandos se desarrollen fácilmente. Dichas operaciones son, entre otras: receptivas, el estudiante observa, percibe, lee e identifica; una vez hecho esto se realiza un proceso de retención en donde el alumno recuerda y por último, reflexiona, es decir, analiza, compara, ordena, interpreta y critica lo que ha percibido.

Para el desarrollo de las sociedades modernas es necesario que el docente se desprenda de aquellas ideas que lo limitan, que se vuelven un obstáculo para permitir que el alumno desarrolle su potencial individual y colectivo; por ejemplo, la intimidación o la memorización. Como docentes, debemos estar preparados para facilitar el proceso de enseñanza aprendizaje mediante la generación de estrategias que permitan a nuestros alumnos dar respuesta a los problemas que nos aquejan como sociedad. Es necesario fortalecer en los alumnos ciertos valores que les permitan vincular su aprendizaje con las necesidades en las que se desenvuelven, y con ello lograr en la praxis lo que teóricamente se plantea. Como docentes debemos dar plena libertad creativa a nuestros alumnos para generar en ellos la confianza necesaria para arriesgarse a generar alternativas de solución a los problemas que nos atañen y se logre el desarrollo colectivo a partir de su desarrollo como individuo.

Por otra parte, si las instituciones preparan a sus alumnos en términos del sistema de normas, su evaluación y certificación serán un proceso natural, derivado de la formación recibida en la escuela. La evaluación y certificación de las competencias profesionales permite al joven que busca empleo comprobar lo que sabe hacer y no sólo las horas de formación y el nombre de los cursos en los que estuvo matriculado. Con ello, los alumnos estarán en mejores condiciones para buscar empleo o en el mejor de los casos autoemplearse, si así lo requieren.

Fuentes Consultadas

- Ausubel, D. P. (1973). "Algunos aspectos psicológicos de la estructura del conocimiento". En Elam, S. (Comp.) *La educación y la estructura del conocimiento. Investigaciones sobre el proceso de aprendizaje y la naturaleza de las disciplinas que integran el currículum*. Ed. El Ateneo. Buenos Aires. Págs. 211-239.
- Ausubel, D. P. (1976). *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*. Ed. Trillas. México.
- Ausubel, D. P. (2002). *Adquisición y retención del conocimiento. Una perspectiva cognitiva*. Ed. Paidós. Barcelona.
- Barberá, V. (1995). *Proyecto Curricular*. Madrid: Escuela Española.
- Novak J. D., (1999). *Conocimiento y aprendizaje, los mapas conceptuales como herramientas facilitadoras para escuelas y empresas*. España: Alianza Editorial.
- García Canclini, Nestor: *La globalización imaginada*, Paidós, Argentina, 1era. Edición, 1999.
- Brunner, J.J.: *Globalización Cultural y Postmodernidad*, Breviarios Fondo de Cultura Económica, Chile, 1998.
- Morin, Edgard: *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO – IESALC, Ediciones FACES / UCV, Caracas, 2000.
- Gibbons et al. *The new production of Knowledge. The dynamic of science and research in contemporary societies*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publication.
- Licha, Isabel: "La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización", Colección UDUAL 7, UDUAL, México, D.F. 1996.
- Gacel-Ávila, Jocelyn: *La internacionalización de la educación superior. Paradigma para la ciudadanía global*, Editorial de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003.

Cuarto nivel de Gobierno: Asamblea comunitaria, comunicación política y decisiones públicas

José Aurelio Cruz de los Ángeles
José Cisneros Espinosa
Adriana González Franco
María de los Ángeles Flores Nava

Introducción

En el presente trabajo se abordan algunos elementos importantes relacionados con tema general del cuarto nivel de gobierno. Específicamente se analiza y se conceptualiza el proceso de *comunicación comunitaria* como una forma de la comunicación política para la toma de decisiones en favor de la comunidad. Se empieza por definir los conceptos de *Cuarto nivel de gobierno* y *Asamblea comunitaria*. A continuación se expone una pequeña nota metodológica sobre la investigación que sustenta el trabajo, para luego analizar las diferentes dimensiones implicadas en el proceso de comunicación comunitaria y la toma de decisiones en la asamblea también comunitaria. Se cierra el texto con algunas reflexiones sobre posibles aprendizajes que se pueden derivar de la comunicación y la democracia comunitarias.

Antecedentes: El concepto del Cuarto nivel de gobierno

Los diferentes niveles de gobierno en México surgen de la organización política asentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y están relacionados con el concepto de *federalismo*. El federalismo se implantó en México desde el siglo antepasado, en la constitución de 1824 y desde entonces sigue vigente. El federalismo

“...consiste en dividir geográficamente la nación mediante estados o entidades federativas, que a su vez se dividen en municipios. Cada uno tiene derecho a legislar sus leyes y adoptar estrategias que crean necesarias para la prosperidad de su estado, lo que se conoce como soberanía” (Congreso Ciudadano de Jalisco, 2016:1).

Por tanto, para una mejor organización del trabajo gubernamental en atención a las necesidades ciudadanas, en México se cuenta con tres principales niveles de gobierno: El Federal, el Estatal y el Municipal. A continuación se expone una síntesis de sus funciones centrales.

Federal: Es el encargado de mantener y controlar la unidad de toda la República Mexicana, es el nivel del gobierno en el que recae la regulación de todos los estados y a través del cual se ejerce la soberanía nacional. Sus principales representantes son: y el Presidente de la República

(duración 6 años) los Senadores (duración 6 años) y los Diputados Federales (duración 3 años), quienes representan a los ciudadanos de los diversos estados.

Estatil: Es la primera división de la federación y el segundo nivel de gobierno que se implementa en México. Es una delimitación territorial a la que se le reconoce autonomía política y es capaz de hacer sus propias leyes y reglamentos con el fin de mantener el orden social, político, económico y ambiental. Se rige por el Gobierno Federal al que pertenece y tiene la responsabilidad de acatar las leyes que son de ámbito nacional. Entre sus representantes están el Gobernador del Estado (duración 6 años) y los Diputados Locales (duración 3 años).

Municipal: Es el tercer nivel de gobierno basada en una delimitación territorial del estado y al cual también debe rendir cuentas. Tiene la responsabilidad de invertir los recursos pertenecientes al municipio en obras que sean en beneficio de esa localidad. También tiene derecho de hacer leyes particulares para sus necesidades, además de estar encargado de ofrecer a los ciudadanos los servicios básicos por parte del Ayuntamiento. Su gobierno está regido por los Alcaldes o Presidentes Municipales (duración 3 años), regidores y delegados municipales (duración 3 años). (Congreso Ciudadano de Jalisco, 2016:1)

Así, en la lógica representativa se pueden identificar regularmente estos tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Pero en México, dada su composición geográfica y social, también existe el cuarto nivel de gobierno que corresponde al órgano de representación de las localidades, comunidades y colonias. Según Silvia Alemán “este es el nivel espacial más cercano a las vivencias cotidianas de la gente, donde es posible observar, sentir y experimentar directamente lo que ocurre a nuestro alrededor” (Alemán, 2016, pág. 1).

Este nivel de gobierno puede estar representado por figuras como el comisario ejidal, el comisario municipal o la asamblea comunitaria. Este orden de gobierno en las comunidades indígenas funciona también como una autoridad en lo electoral y en lo que refiere a la representación de la comunidad frente al gobierno estatal y nacional. El órgano de los líderes está conformado generalmente por personas mayores que cuentan con autoridad moral dentro de la comunidad, y también por personas que son parte del sistema de cargos o han sido mayordomos de la comunidad.

Por otra parte, según Ignacio Lozano las comunidades ejidales y agrarias juegan un papel especial en el imaginario político-ideológico, y tienen su raíz en la revolución de 1910. Fue así como en la constitución de 1917 se concibió a los ejidos como unidades colectivas con autoridad jurídica (Lozano, 2012, pág. 3). Otra de las normas que los regula de manera amplia es la Ley Agraria de 1992, que establece en su capítulo I que “los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”. El órgano máximo de decisión es la asamblea, donde se toman decisiones sobre la explotación de las tierras y el reglamento interno que los rige. En el ejido se da la mezcla de decisiones agrícolas y políticas.

Raúl Olmedo llama la atención en que la centralización del poder en las poblaciones de que son cabecera los municipios, propicia que se descuiden los procesos de desarrollo en las comunidades interiores, y que la figura del cuarto orden de gobierno tiene el poder de desencadenar procesos de “desarrollo sostenido y relativamente autónomo” (Olmedo, 2005, pág. 10).

Por supuesto, para quienes conciben la democracia y el federalismo como un poder vertical, de arriba abajo, y la soberanía a nivel de los ciudadanos directos, como es el caso de las comunidades agrarias e indígenas, les resulta incomprensible la soberanía de las comunidades. Tal es el caso del investigador del CIDE Ignacio Lozano Moheno:

Como formas de organización reconocidas constitucionalmente el ejido y la comunidad parecen competir en atribuciones no sólo con los gobiernos municipales, sino con los gobiernos estatales e incluso, con el gobierno federal. Sus jurisdicciones y sus órganos de gobierno, pese a su aparente simplicidad, conforman barreras más o menos bien delimitadas a la acción de los gobiernos subnacionales. Su existencia, en realidad, aporta grados de complejidad a las relaciones intergubernamentales en México en sectores específicos: compite en el plano legal con ellos, pero también —aunque hace falta más investigación al respecto— en el terreno de prácticas y costumbres locales (Lozano, l. 2012:3).

Desde esta perspectiva, se visualiza a las comunidades como “competencia” en las decisiones de autoridad, no les resulta relevante la pluralidad étnica y cultural, y no reconocen que son los ciudadanos quienes construyen el Estado y legitiman al gobierno para sustentar la vida social, sino que asumen que las autoridades superiores están por encima de los ciudadanos y éstos deben aceptar sus decisiones y el enfoque de sus costumbres y de prácticas culturales. Pero la realidad es otra y mucho más rica en todas las esferas de la convivencia social, y especialmente si se toma en cuenta la cosmovisión y prácticas sociales de las comunidades originarias. De ello trataremos a continuación específicamente al abordar la naturaleza, la importancia y el funcionamiento de la asamblea comunitaria.

La asamblea comunitaria

¿Qué entendemos por *asamblea comunitaria*? En el ámbito rural y en las comunidades indígenas las asambleas comunitarias son la principal institución social y política donde se toman las decisiones fundamentales en el ejercicio de sus propias formas de gobierno y de acuerdo a sus propios sistemas normativos. En la asamblea comunitaria participan y deciden todos los integrantes de la comunidad, ya sea directamente o a través de los jefes o jefas de familia. Históricamente han sido un mecanismo eficaz para la toma de decisiones de carácter público.

En palabras de Carolina Escobar:

La Asamblea Comunitaria se define como una forma de gobierno con capacidad de decisión y control; la autoridad a través de la cual la comunidad se unifica y construye su propia voz, ejerce su poder colectivo y se constituye como un actor empoderado que formula sus propias normas, se auto-regula y recrea la vida comunitaria en diferentes aspectos de su administración...

Esta prevalencia de la autonomía comunitaria por encima de la heteronomía, se da justamente porque la figura de Presidencia de Comunidad es entendida como la representante de la comunidad ante el Estado encarnado por las autoridades municipales (Presidencia y Cabildo) y estatales, y no en forma inversa (representante del Estado en la comunidad). Esta autonomía, entonces, se configura como una forma de gobierno y adopta la estructura de Asamblea Comunitaria (Escobar, C., 2015:272).

Las asambleas comunitarias tienen básicamente tres objetivos generales: Tomar decisiones para el bien de toda la comunidad, resolver conflictos al interior, y atender conflictos con el exterior. Y como antes se ha dicho, para abordar cualquiera de los temas es importante la participación de los jefes de familia o de familiares que los representen.

En México, las asambleas han sido un mecanismo recurrente para la discusión de asuntos que atañen a la defensa de los territorios y sus recursos naturales, y han servido como medio para la articulación de diferentes comunidades a nivel regional, que permiten el intercambio de experiencias y el incremento de la fuerza social para sustentar una demanda o lograr una meta. Pero se podría afirmar que más allá de las temáticas a tratar y de los participantes directos, la dinámica colectiva de las asambleas comunitarias implica un proceso amplio y complejo de comunicación y de participación democrática que permite la toma de decisiones públicas enfocadas al bien común y al *Buen Vivir*. Es importante entonces analizar esta complejidad que involucra múltiples dimensiones de la vida comunitaria a fin de entender su naturaleza, su sentido, y el alcance democrático de sus decisiones. De esto trataremos en el punto 4.

Nota metodológica

Después de analizar la llamada comunicación política en México entre 2011 y 2016, y tras descubrir que esta práctica difundida en todo el mundo es en realidad una aplicación del modelo unidireccional creado en los Estados Unidos desde los años 30 del siglo pasado, complementado posteriormente con algunas técnicas de mercadeo respecto del conocimiento de los públicos consumidores y enfocada a la persuasión y manipulación de reacciones de los ciudadanos en masa, y que encubre en la realidad la toma de decisiones políticas que no benefician a la sociedad en su conjunto, decidimos buscar otros ámbitos donde la comunicación social o pública, enfocada a la toma de decisiones colectivas, y por la tanto política, pudiera llevarse a cabo de forma realmente participativa y con “la mutua voluntad de entenderse” (Pasquali, A. 1977:50). Como dice Pasquali:

La comunicación o relación comunicacional: produce una interrelación biunívoca del tipo de con-saber, lo cual sólo es posible cuando en los dos polos de la estructura relacional rige una ley de bivalencia: la cual dice que todo emisor (E) puede ser receptor (R), y todo receptor puede ser transmisor. En este caso el polo de la relación es objeto puro de conocimiento o de acción.

Comunicación: es un término privativo de las relaciones dialógicas interhumanas o entre personas éticamente autónomas... Sólo es verdadera comunicación la que está en un esquema de relaciones simétricas (iguales condiciones para E-R) y en la posibilidad de oír el uno al otro, como mutua voluntad de entenderse (Pasquali, A. 1977:49-50).

Con la finalidad de encontrar la voluntad de entendimiento mutuo entre seres humanos éticamente autónomos, nos enfocamos al cuarto nivel de la organización política en México, y nos dedicamos a investigar en tres comunidades, tres experiencias de asambleas comunitarias. Actualmente se está investigando una cuarta comunidad. La primera fue en el municipio de Tetela de Ocampo, Puebla; la segunda en el ejido de Ayutla, Izúcar de Matamoros Puebla; la tercera en la ecoaldea Teopantli Kalpulli, en Tala Jalisco, y la cuarta es una comunidad indígena de Oaxaca.

Con los encuentros de los tres primeros estudios hemos empezado a construir, o contribuir a la construcción, de un concepto de *comunicación comunitaria* que a la fecha no hemos encontrado desarrollado en otros estudios. Y junto con la indagación de estas prácticas comunicativas, descubrimos una forma de democracia participativa directa, enfocada a tomar acuerdos colectivos con la voluntad explícita de buscar el bien de toda la comunidad. Estas notas sobre la comunicación comunitaria y su relación con la toma de decisiones públicas, se exponen a continuación.

El proceso de comunicación política y la toma de decisiones públicas en pueblos originarios

A partir de aproximaciones empíricas a los procesos comunicativos que tienen lugar en contextos indígenas y rurales, hemos encontrado prácticas que implican diferentes dimensiones de la vida social y que forman parte intrínseca tanto del proceso de comunicación comunitaria como de la toma de decisiones colectivas. Bajo esta perspectiva, es necesario estudiar en diferentes contextos sociales y culturales específicos la forma en que desarrollan esas dimensiones dentro de un mismo proceso social comunicológico-político. Las dimensiones son las siguientes:

- a) La dimensión étnica y la identidad política La identidad política en general es considerada desde una perspectiva dicotómica y complementaria. Por un lado, la dimensión intrínseca, que conforma la autodefinición de un individuo no sólo en términos de su ideología, sino en cuanto a sus valores y sobre todo la visión que tiene sobre la construcción de la sociedad. Desde una visión extrínseca, hace referencia a la interacción que cada persona tiene con los demás dentro de su medio social. De tal forma, que en la medida en que una persona participa activamente en organizaciones

sociales, religiosas, políticas o culturales, habla de la identidad de la persona respecto al lugar que ocupa dentro de un grupo social. En el caso de las comunidades originarias, la identidad étnico-política se manifiesta en su participación activa en todas las actividades comunitarias y en el sistema de cargos. Es decir, la relación extrínseca lleva implícita la dimensión intrínseca, dado que la identificación voluntaria y explícita con la comunidad implica la visión del mundo y de la sociedad en las prácticas comunitarias de una persona. Esto puede resumirse en una idea generalizada entre muchos pueblos originarios: *Para ser indio hay que querer ser indio.*

- b) Ubicación en la estructura de cargos: La comunidad, de acuerdo a la concepción originaria, se conforma por un territorio, una cosmovisión o herencia cultural histórica, y una forma de organización político-social. En este sentido, la concepción de comunidad está fuertemente ligada con la idea de estructura. En algunas comunidades puede ser visible en los roles de jerarquía de los espacios organizativos, y en otras, en el sistema de cargos religiosos. Esta estructura dota de identidad a las comunidades, al mismo tiempo que fortalece las interacciones y los procesos de organización en general, o ante alguna contingencia. Los cargos son rotativos y permiten la aportación temporal del trabajo gratuito de una persona en una función específica, así como su preparación para responsabilidades mayores.
- c) La distribución de roles en los procesos de organización y toma de decisiones en espacios comunitarios: La toma de decisiones proviene de un consenso amplio alcanzado entre las partes. Éste se logra a través de los distintos procesos y actividades que desarrollan sus miembros. Dentro de los principales roles desempeñados están los profesores y los miembros de asociaciones religiosas que suelen tener una importante participación en la divulgación de los diferentes temas que atañen a la comunidad; las mujeres, participen personalmente o no en los debates llevados a cabo en las asambleas, juegan un rol indispensable de los procesos de organización e integración comunitaria. Por su parte, los miembros de edades avanzadas tienen una fuerte presencia en los momentos de generación de acuerdos. En conclusión, todos estos roles son indispensables para la generación de acuerdos de carácter comunitario, y permiten sentar las bases para las decisiones, por ejemplo, sobre la defensa de los territorios y de las comunidades.
- d) La valoración moral del hablante con base en sus previas aportaciones a la comunidad: Dentro de las comunidades rurales e indígenas, la valoración de lo que se dice está altamente relacionada con las personas de edad avanzada y que han contribuido al desarrollo económico y social de la comunidad. En este sentido, nuevamente interviene la lógica del sistema de cargos, ya que representa una escala social relacionada con el estatus obtenido mediante el servicio a los demás. Se trata de una valoración apoyada en un sentimiento de admiración y gratitud por el esfuerzo que la persona ha realizado al servicio de la comunidad. En las asambleas comunitarias que se estudiaron en el marco de este proyecto, se pudo observar que las personas con una mayor valoración moral contaban con un número mayor de intervenciones, plena atención de los demás, y una importante incidencia en las decisiones finales.
- e) Familia, naturaleza y futuro: La noción de familia y de futuro en las comunidades rurales está ampliamente vinculada con la conservación del territorio y la naturaleza. Esta relación puede ser entendida desde dos enfoques. El primero relacionado con la estructura social que concibe a la Tierra como madre dadora de identidad. Y, por otra parte, la Naturaleza como proveedora del sustento que permite la subsistencia de los

miembros de la familia y de sus descendientes. Dentro de las entrevistas realizadas en Tetela de Ocampo, un número importante de personas argumentaron como incentivo principal de la movilización contra una empresa minera a cielo abierto que ha recibido una concesión del gobierno para explotar ese territorio, el proteger el medio ambiente para garantizarle un futuro a sus hijos.

- f) La *Comunalidad* y las interacciones de la localidad: actualmente las comunidades rurales e indígenas han podido visibilizar las diferentes problemáticas de su entorno; esto lo han logrado a través de un entramado basado en la estructura comunitaria, e incidiendo en el fortalecimiento del pensamiento crítico frente a la realidad contemporánea excluyente. Las comunidades han evidenciado su capacidad para construir proyectos alternos de articulación de voluntades. Un ejemplo de esto son las comunidades intencionales, las ecoaldeas y los neo-localismos. Si bien algunos provienen de la organización campesina o indígena, otros sin serlo han surgido inspirados en su cosmovisión. En este sentido, la *comunalidad* es el pensamiento que se construye desde la cosmovisión y la concepción del mundo indio con la organización social y política contemporánea, pero ve su replicabilidad en la asociación colectiva voluntaria. Como un ejemplo se puede mencionar la ecoaldea Teopantli Kalpulli, en el estado de Jalisco con 30 años de experiencia. Pero en las comunidades indias la *Comunalidad* se desarrolla en una dimensión profunda y con vinculaciones regionales cada vez más amplias (Fuente, M. 2012).
- g) Cumplimiento posterior de acuerdos comunitarios: Respecto a los acuerdos de las comunidades, de manera empírica se ha observado que los acuerdos realizados en el espacio de las asambleas comunitarias se han pactado de manera verbal y con la condición de cumplimiento obligatorio. Por ello las actividades consecuentes se realizan a la vista de todos para comprobar su legitimidad y observar su eficacia. La asignación de responsabilidades de tipo organizativo se da en un esquema de voluntariado que expresa un compromiso con la colectividad. De esta manera, se puede afirmar que los acuerdos comunitarios están filtrados por valores como la lealtad, la reciprocidad y la solidaridad, lo que genera una visión de obligación moral que refuerza las dinámicas del vivir en comunidad.
- h) La dimensión espiritual en el proceso de comunicación comunitaria: En las comunidades indígenas y rurales en general, los procesos de comunicación se vinculan a las personas en tres dimensiones diferentes: la relación del hombre con la naturaleza; la interacción personal en la familia, los vecinos y con toda la comunidad, y la dinámica del hombre-comunidad en la vinculación espiritual. Esta espiritualidad entendida desde la concepción reportada por Paredes, I. (2014): donde

La comunicación, vista desde una concepción ancestral, permite entender los sueños y los mensajes de la naturaleza por medio de los animales, del sol, las estrellas, las plantas, los sonidos, silencios y elementos cósmicos, entre otros seres y medios que Ella escoge para comunicarse con el ser humano. Este principio de comunicación tiene su esencia, como ya dijimos, en la sabiduría ancestral; los abuelos y sabios indígenas leen este lenguaje para descifrar los códigos culturales y cósmicos que le proveen sus ancestros para orientar cómo vivir en armonía entre seres humanos y entre éstos y la naturaleza” (Paredes, 2014).

En este sentido, se puede afirmar que las comunidades indígenas conciben su existencia en una relación espiritual con la Madre Tierra, con la naturaleza, incluyendo los procesos de entendimiento entre todas las personas.

Por otra parte, la toma de decisiones públicas en la asamblea comunitaria es el resultado de tres procesos orgánicamente imbricados en una dinámica política de búsqueda del *Buen Vivir*: la comunicación comunitaria, la participación democrática del conjunto social, y la responsabilidad personal asumida ante la comunidad, por el bien de todos.

La *comunicación comunitaria* se observa como una red de diálogos que surgen en los diferentes ámbitos comunitarios: el mercado, la iglesia, el campo, la familia, la escuela, la fiesta, etc., etc., que van desmenuzando y enebando a la vez temas y consensos hasta llegar a la asamblea, donde consecuentemente se exponen los resultados de esos intercambios a todos los participantes en un diálogo colectivo que sustenta las mejores decisiones para la comunidad.

La participación democrática del conjunto social, implica que, aunque no todas las personas intervengan directamente en la asamblea, quienes sí lo hacen ya asumieron el consenso de su respectiva línea o camino en la red de diálogos, y con base en ello sustentan sus intervenciones en la asamblea, al mismo tiempo que escuchan y suscriben el nuevo consenso colectivo.

La responsabilidad personal asumida ante la comunidad nace de la convicción de que se trabaja gratuitamente por el bien de todos, como un acto de reciprocidad por los diversos servicios que otros miembros del grupo social brindan de igual manera gratuita y solidaria a cada persona y a su familia. Esta responsabilidad, además de que es observada y reconocida por todos, como se expuso, es también una especie de escalón que puede servir para ascender en estatus a mayores responsabilidades; pero también puede servir para descender en el aprecio social si no se cumple en buenos términos.

Conclusión: Aprender de la comunicación y la democracia comunitaria

Acostumbrados a, y educados en, la visión occidental de la sociedad en general y de las ciencias sociales en particular, desde la conquista de América aprendimos en la práctica no sólo a excluir y a discriminar a las poblaciones indígenas y rurales en general, sino a ignorar e invisibilizar su conocimiento del mundo y de la vida, su relación con la Tierra, así como su organización social y la dinámica de su vivir en comunidad.

Por otra parte, nos enseñaron a competir con los demás por el dinero y por el poder, a utilizar los recursos naturales a nuestro favor sin importar la destrucción del entorno que sustenta la vida, y a producir para el mercado buscando la máxima ganancia con el mínimo esfuerzo, lo cual nos conduce a vivir del trabajo y el esfuerzo de otros a los que tenemos que dominar para lograrlo.

Actualmente este sistema de destrucción del mundo y de los seres humanos está siendo evidenciado, denunciado y abandonado por algunos grupos pequeños pero valientes grupos que han decidido desaprender las enseñanzas anteriores y buscar nuevas formas de convivencia social, como es el caso de las comunidades intencionales. Y gracias a estas comunidades en la práctica, a los académicos críticos del sistema dominante, a las luchas indígenas y rurales en defensa de la tierra que de entrada los han visibilizado con actores de la sociedad y de la historia, y a la toma de conciencia de la sociedad actual, se empieza a reconocer el valor de la sabiduría

ancestral, especialmente en su respeto y cuidado de la naturaleza, y las ventajas que tiene para la población en general el rescate de la solidaridad y la vida en comunidad.

En cuanto a la organización política de la nación, el modelo actual es el resultado del pensamiento liberal, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la sociedad. Con todas sus fallas de origen que destacan el poder formal sobre la democracia real, la representación oficial sobre la participación real, y el apoyo a los dueños del dinero sobre el bienestar de la población. En resumen, el manejo político del país se presenta como una ficción democrática donde los intereses particulares y lucrativos de algunos grandes empresarios y políticos privan sobre las respuestas a las necesidades sociales apremiantes y el bienestar de la población.

De ahí la importancia de reconocer, rescatar y aprender de las formas de convivencia y búsqueda del bienestar social de las comunidades rurales y los pueblos originarios. Y específicamente en este trabajo, resultaría conveniente reflexionar sobre el modelo de la red de diálogos que permiten a un grupo social analizar y opinar sobre temas relevantes para la vida en común, y canalizar los resultados de estos intercambios desde la base social hasta los niveles de toma de decisiones que afectarán a todos los miembros del grupo social. El modelo no es complicado si se tiene “la mutua voluntad de entenderse”, y con las nuevas tecnologías de información y comunicación, el procesamiento de las participaciones particulares y el análisis de los consensos resulta viable y relativamente sencillo.

Lo más difícil, en una sociedad individualista condicionada a buscar el lucro y el éxito individual, no sólo es tener *la voluntad de entenderse*, sino entenderse en función del bien de todos. Poner el bienestar y la sana convivencia social como un horizonte al que se quiere contribuir con el esfuerzo y las capacidades personales. En la vida comunitaria no todos piensan lo mismo ni son iguales en responsabilidad y reconocimiento, pero los distintos pensamientos y los diferentes niveles en responsabilidad y reconocimiento se ganan precisamente por haber trabajado más tiempo al servicio y por el bienestar de los demás.

Fuentes Consultadas

- Alemán, S. M. (2016). *El potencial del cuarto nivel de gobierno. Working Paper, 1.*
- Congreso Ciudadano de Jalisco (2016). *¿Qué es el Federalismo y los tres niveles de gobierno en México?* En: <https://www.congresociudadanojalisco.mx/que-es-el-federalismo-y-los-tres-niveles-de-gobierno-en-mexico/> Consultado el 29.09.2018.
- Escobar, C. (2015). *Las Asambleas Comunitarias en Tlaxcala como eje de la gestión del agua: una experiencia de Gobernanza Colaborativa. Tesis para obtener el grado de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología.* México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fuente, M. (2012). “La comunalidad como base para la construcción de resiliencia social ante la crisis civilizatoria”, en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 11, No. 33.
- Lozano, I. (2012). “Ejidotes y comunidades: ¿cuarto nivel de gobierno?: exploración sobre las facultades legales de ejidos y comunidades en materia ambiental”. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Repositorio Digital CIDE. En: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-268.pdf> Consultado el 25.09.2018.
- Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad.* Ciudad de México: IAP-JALISCO.
- Paredes, I. (2014). *La garantía del derecho a la comunicación para los pueblos indígenas.* Movimientos.org. Recuperado 7 de septiembre 2018, a partir de www.movimientos.org
- Pasquali, A. (1977). *Comunicación y cultura de masas.* Caracas, Monte Ávila Editores

Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Mexicanos.*
- Ley Agraria de 1992.*

Programa de comedores comunitarios de la Zona Oriente del Estado de México: Operatividad e interpretación social

Fernando Castro Grifaldo
Donovan Casas Patiño
Alejandra Rodríguez Torres

Introducción

Esta investigación pretende vislumbrar la realidad social que existe en un programa de carácter asistencial, el cual surge como una iniciativa de combate al hambre y a la pobreza. Haciendo referencia al programa comedores comunitarios.

El Programa comedores comunitarios (PCC) se puede definir como una política social estructural en busca de una mejora en la seguridad alimentaria, por medio del acceso de los alimentos a la sociedad. Se interconecta con el paradigma sociocrítico con la finalidad de obtener un análisis sociocrítico, describiendo y comprendiendo todos sus procesos de operatividad, con el propósito de transformación de la realidad con un enfoque a las necesidades sociales.

Para entender esta problemática es necesario es necesario conocer la realidad social de las personas respecto a este programa, para lograr una transformación de la estructura de las relaciones sociales, tomando en cuenta principalmente a la sociedad, encontrándose las soluciones a los problemas presentes en ente programa de comedores comunitarios; gestionando cambios justos, generando una concientización y emancipación.

En ese tenor, en México se presentan cifras alarmantes en torno a la pobreza alimentaria, las cuales, se derivan de la precaria economía nacional y de los escasos recursos destinados, por lo que el acceso a los alimentos uno de los principales indicadores para medir la pobreza.

Comedores Comunitarios como Política de Beneficencia

En el mar repleto de infamias y olvidos, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2016) difundió un informe de pobreza en México, este arrojó los siguientes resultados: “43.6% de población en pobreza a nivel nacional, equivalente a 53 millones de personas y en pobreza extrema, un 7.6%; es decir, 9.4 millones de personas, sumados 62.4 millones de pobres”. Ante dicho panorama, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 establece la primera política social masiva para abatir las carencias, la desnutrición y la marginación social en México, el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (SINHAMBRE); a través de cual, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2016) instrumenta el Programa de

Comedores Comunitarios, para mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de la población ubicada en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) ya sean rurales o urbanas, buscó promover una cultura de alimentación adecuada y saludable para mejorar los hábitos alimenticios, a través de este gran programa de cruzada nacional.

Pero cabe mencionar, que este programa es un copipaste de otros generados en latitudes de la América Latina, tal es el caso de Brasil, podemos encontrar al programa FOME ZERO (Hambre Zero) (Da Silva et al 2012); donde se muestra como la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre se convirtió en una prioridad nacional, abordando esta situación mediante la acción planificada y decisiva del estado, impulsada por la participación del estado. Partiendo de que “La alimentación de calidad es un derecho inalienable de todos los ciudadanos, y es deber del Estado crear las condiciones para que la población brasileña pueda, efectivamente, disfrutar de este derecho” (Da Silva et al 2012, p.13) y de que “las personas deben tener acceso diario, y de forma digna, a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a sus necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de su salud” (Da Silva et al 2012 p.18).

Como resultado de estas políticas sociales, hubo una disminución del hambre y la pobreza brasileña, un 40% de personas que pasaban hambre, teniendo una estrecha relación con la desnutrición siendo la reducción del 53% en 20 años, Martínez, J. (2014). Cabe señalar que el eje principal del proyecto Fome Zero (Hambre Cero) es la conjugación adecuada entre las llamadas políticas estructurales “las cuales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza, como ocurre en Brasil” (Da Silva, 2012 p. 14).

De igual manera el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el gobierno de Brasil hacen mención que respecto al programa Fome Zero, se han integrado elementos vitales, como es el apoyo a los pequeños agricultores, para que contribuyan a los programas de alimentación en las escuelas, y de esa manera asegurar el derecho que tienen todas las personas a una alimentación y nutrición suficientes (PMA, 2011).

Otros países han intentado apoderarse de esta política social de los brasileños, pero no han tenido su resultado esperado en la reducción al hambre. Un aspecto fundamental es que solo Brasil es el único el país a nivel nacional que ha logrado contrarrestar en gran medida el hambre, por consiguiente, las demás naciones solo están paliando el hambre.

En relación a ello, se tiene como ejemplo a Italia, en la cual se tiene un acreciente cultura normativa de dietas insalubres, considerando esto un factor que contribuye a la mala nutrición Hebinck, A., et al (2018).

En España, una investigación de Mills, S., et al (2017) refieren que en los comedores sociales “hay evidencia acumulada de relaciones entre la obesidad y la ingesta nutricional deficiente, y el consumo de alimentos de conveniencia”. Otro ejemplo en este país en un comedor comunitario en el que se encontraron en sus resultados que “los menús suministrados contienen un exceso de grasa (41.3% del total) y un déficit en hidratos de carbono (41 41,7% del total) y la puntuación obtenida según el IAS es aceptable (58,4 puntos)”, (Saiz, M. E., et al 2014).

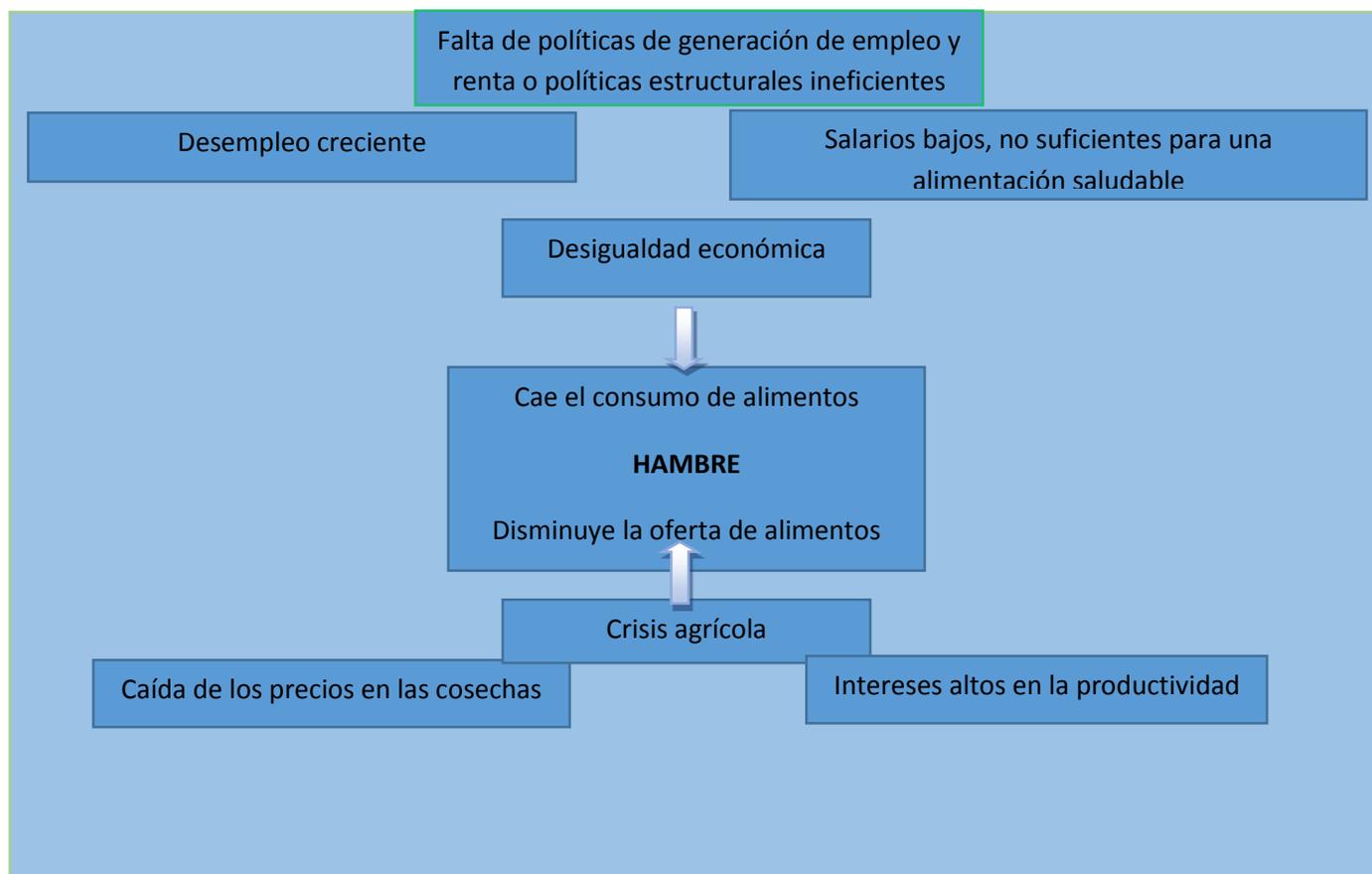
En Canadá refieren Loopstra, R. & Tarasuk, V. (2013) que los comedores comunitarios, “pueden ofrecer alimentos nutritivos por costos más bajos, pero que no se ha evaluado la aceptación y percepción de estos programas en poblaciones de riesgo de inseguridad alimentaria.”

En Argentina se señala que los comedores comunitarios se han transformado en una herramienta de peso en las intervenciones alimentarias de la política asistencial, en el cual, como todo programa social, se encontraron algunos conflictos en relación al abastecimiento de alimentos. Cabe retomar que en este país el comedor comunitario “surgió a partir de la crisis hiperinflacionaria y masificándose en las décadas siguientes como consecuencia de la agudización de empobrecimientos” (Lerullo, M., 2013).

Varias investigaciones se refieren al Programa comedores comunitarios como una política social la cual tiene un hueco respecto a su objetivo de erradicar el hambre. Existe la necesidad de transformar las estructuras estructurantes con un beneficio a los colectivos que presentan inequidades y desigualdades. Cabe citar a nivel nacional la investigación por Torres, F (2016) mostrando que empresas de la industria alimentaria y de bebidas juegan un papel importante en los CC, entre comillas difunden un buen modelo del buen comer en la dieta de los beneficiarios”, para que este se difunda en las comunidades rurales pobres [Ver figura 1].

Cabe mencionar que “el estado nutricional de la sociedad es de vital importancia” (Martínez & Villezca, 2005, p.197); es por ello que la intervención por parte del Estado resulta necesaria, quien debe modificar las políticas estructurales, para crear las condiciones necesarias para garantizar el derecho de una alimentación saludable, esto es el acceso diario, y de forma digna, a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a sus necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de su salud. Se debe ver al programa como un fenómeno político alimentario, y enfocarlo a los colectivos. Se tiene que conocer las características de la nutrición de la población e identificar los problemas que pudieran afectarla. En relación a ello, el programa comedores comunitarios no tiene entre sus objetivos asegurar el componente de nutrición, sino el acceso de alimentación.

Figura 1. Circulo vicioso del hambre



Falta de políticas agrícolas para apoyo a la sociedad

Tomado de Da Silva et al (2012). Modificado por el grupo de investigadores

Contexto de Comedores Comunitarios – Paliando el Hambre

Los comedores comunitarios inician función en el mes de septiembre del 2013, su origen se puede encontrar en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH o Cruzada), que es la principal estrategia de política social del gobierno federal durante el periodo 2013-2018, la cual se creó a partir de un decreto presidencial (Decreto) publicado en enero de 2013. De acuerdo con el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), que se emitió en abril de 2014, la CNCH “busca asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, prevé impulsar la producción de alimentos en zonas marginadas, al tiempo que sienta las bases para que la población objetivo disfrute de sus derechos sociales” Hernández, Ochoa, Yaschine 2015).

Surgen como iniciativa de una política social con el objetivo de erradicar el hambre en México. Quedando sustentado esto en los Objetivos del Milenio 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre, asimismo en los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030; en el objetivo 2 Hambre cero: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

De acuerdo al Diario Oficial de la Federación (DOF, 2017) sus objetivos principales son “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, a través de acciones que inciden positivamente en la alimentación, salud y educación, por medio de reducción de la inseguridad alimentaria”.

El programa CC, está situado en todo el territorio nacional como política social nacional, el 11 de abril Sedesol (2018), publica que:

“Operan más de 5,500 Comedores Comunitarios en todo el país que benefician a más de 5000, 000 personas”, brindando 1, 200 mil raciones diarias de alimento, “el Estado de México es la entidad federativa con más comedores comunitarios, cuenta con 2, 000 sirviendo 311.7 mil raciones diarias” (Hernández R. 2017).

En base al acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa comedores comunitarios para el ejercicio fiscal 2018. Hace mención que “la Dirección General de Participación Social (DGPS) es la encargada de proporcionar el equipamiento para la instalación del Comedor de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, hasta por \$150,000 (Ciento cincuenta mil pesos 00/100 m.n.) en equipamiento (DOF 2018).

“La DGPS proporcionará de forma mensual el abasto de alimentos no perecederos, hasta por un monto de \$65,000 (Sesenta y cinco mil pesos 00/100 m.n.). La lista de los productos no perecederos proporcionados por la DGPS estará sujeta al “Convenio de Colaboración para el Equipamiento, Suministro, Abasto, Almacenamiento y Distribución de Alimentos para los Comedores Comunitarios”

Sedesol brinda la información de los requisitos para abrir un Comedor comunitario (2016):

Para abrir un comedor comunitario se necesita el interés en tenerlo en su comunidad, la comunidad debe de presentar una carta solicitud, la cual, la delegación de Sedesol a través de la coordinación Estatal verifica que la solicitud del comedor se encuentre en (ZAP) y cumpla con la normativa del programa.

Si la solicitud cumple con los requisitos, el Programa proporcionará el equipamiento de la cocina una única vez, y de manera mensual, proveerá los alimentos no perecederos para el funcionamiento del Comedor. Además, se dará asesoría y capacitación en almacenamiento, conservación y preparación de alimentos a los responsables del comedor y se involucra a la comunidad, de forma que se pueda atender hasta 120 beneficiarios en cada uno de los comedores.

De acuerdo a la mecánica operativa, se necesita la formación de un comité comunitario.

Estarán integrados por la comunidad y representados por una Mesa Directiva, conformada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, Vocales de Comisiones de Trabajo y un Vocal de Control y Vigilancia, preferentemente de forma equitativa entre hombres y mujeres. En el cual, se elegirá una comisión de alimentación, encargada del correcto funcionamiento del comedor comunitario (DOF, 2018).

Integración de la comisión alimentaria del comité comunitario. [Tabla 1]

| |
|--|
| Un responsable del correcto funcionamiento del Comedor Comunitario. |
| Dos o más auxiliares, los cuales serán encargados de participar en las reuniones de coordinación y capacitación. |

Personas que conforman los equipos de voluntariado para preparación de alimentos, que preferentemente deberán integrarse en tres grupos de cinco personas cada uno, o el número de grupos que el Comité Comunitario determine en su Acuerdo de Asamblea.

Fuente propia con información de DOF 2018. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018.

La población objetivo de este programa es la que habita en territorios urbanos y rurales que cumplan con los siguientes criterios (DOF, 2018):

- a. En el sector rural: localidades con una población mayor a 200 y menor a 2,500 habitantes, ubicadas en municipios considerados Zonas de Atención Prioritaria Rurales, con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.
- b. En el sector urbano: área geoestadística básica (AGEB) con una población mayor a 200 habitantes y consideradas como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, ubicadas en municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.

Además, a la población que este dentro de este grupo (SEDESOL, 2015):

- ✓ Niñas y niños de 0 a 11 años de edad;
- ✓ Estudiantes adolescentes de 12 a 19 años;
- ✓ Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;
- ✓ Personas con alguna discapacidad;
- ✓ Personas adultas mayores de 65 años y más; y
- ✓ Población que sufra contingencias o emergencias que el gobierno federal haya declarado como zonas de desastre, que ameriten una intervención excepcional;
- ✓ Personas en situación de vulnerabilidad y pobreza (mujeres violentadas, personas que no cuentan con un empleo o ingreso suficiente, personas migrantes, personas en situación de calle, entre otras personas con carencia por acceso a la alimentación).

Por lo cual los CC, establecen una relación directa e indirecta entre una necesidad social como la pobreza alimentaria, alineando a la población a una dieta preestablecida, la cual es dogmada en base a una homogenización alimentaria, desde Tijuana hasta Chetumal se contempla la misma dieta, es así que en el todo territorio nacional se desdibuja por un lado la tradición cultural alimentaria de la región y por otro lado, se utiliza este programa como política pública asistencial, lo cual establece una línea definida de clientelismo popular en base alimentaria, y

como refiere Lutz, B. & Torres, F. (2016, p. 171), “ofrece la posibilidad de utilizarlo para fines electorales, policiales y judiciales” .

En relación a lo anterior, se necesita robustecer las investigaciones en esta área para poder hacer mejora en esta política estructural, creando las condiciones necesarias para garantizar el derecho de una alimentación de calidad y la salud de la colectividad. Esto reflejándose de manera positiva en el cumplimiento de los tratados internacionales que ha suscrito el país, entre ellos los Objetivos del Milenio y Objetivos del Desarrollo Sostenible para el 2030 (Hambre Zero). Por lo cual el objetivo de esta investigación fue analizar con una postura sociocrítica al programa CC, siendo fundamental conocer la realidad social.

Método

Para esta investigación se escogió el programa comedores comunitarios (CC) en Amecameca, Zona Oriente del Estado de México, ya que este municipio cuenta con cuatro comedores comunitarios ubicados en sus diferentes localidades (San Antonio Zoyatzingo, Santa Isabel Chalma, San Antonio Zentlalpan). De acuerdo a la Plataforma Electoral Municipal Amecameca 2016-2018 (2015, p. 17), se expone que en lo que respecta a la “población en situación de pobreza, el 45.42% de la población está en situación de pobreza y el 8.10% en situación de pobreza extrema”, lo cual esto hace que este municipio de Amecameca sea acreedor al programa de comedores comunitarios. Y como es un programa instaurado a nivel nacional, fue de interés hacer esta investigación en este municipio. Este es un estudio cualitativo, trasversal y descriptivo que se realizó en los CC de la Zona Oriente de Amecameca, Estado de México.

Se utilizó una muestra en cuatro CC, con 15 usuarios y 15 voluntarios del programa CC de Amecameca, Zona Oriente del Estado de México. El muestreo fue por conveniencia y saturación discursiva, firmando la carta de consentimiento informado previo a la investigación y con la característica que por voluntad propia hayan querido participar en la investigación, además de personas que hayan firmado el consentimiento informado; personas que acudan al comedor comunitario con regularidad, personas mayores de 18 años de edad, y personas que quieran participar.

Se utilizó un anclaje teórico para esta investigación, desde el paradigma sociocrítico, esta teoría parte de que no solo se explicara y controlara las relaciones sociales desde la política social, pues no solo se requiere comprender, pero también hacer una crítica al orden social establecido. Además busca crear las condiciones mediante las que dichas relaciones puedan ser transformadas en acción organizada, ya que parte de un enfoque socio-político, teniendo como objetivo principal el cambiar la realidad socio-político en donde se desarrolla esta práctica del programa CC, existiendo dentro factores sociales, políticos, culturales económicos y educativos. Llegando a una emancipación, definida por Habermas: “autonomía o capacidad del individuo de reflexionar sobre la realidad para responder así a las injusticias y desigualdades de la sociedad” (Fernández 1995, p. 246).

Respecto al instrumento de recogida de información, se utilizó una entrevista semiestructurada. La primera parte está constituida por un apartado de estadística descriptiva, contemplando datos de identificación (edad, sexo, estado civil, nivel educativo, religión, ocupación, ingresos económicos e hijos/número de hijos), datos de la estructura familiar (tipo de familia: nuclear,

extensa, monoparental, homoparental, madre soltera) y la segunda parte, está constituida por preguntas en relación a el programa CC, con la categoría analítica “identidad”: la cual es parte de la comprensión de parte de los involucrados en la construcción de la realidad como objeto.

Para el análisis discursivo, Se utilizó el programa Iiteramuteq, el cual procesó los discursos obtenidos de la aplicación del instrumento.

Pasos metodológicos:

- Se llevó a cabo trabajo etnográfico, a través de la observación e interpretación del programa CC.
- Se realizó la construcción del instrumento de investigación, de tipo entrevista semiestructurada, con la categoría de análisis “identidad”.
- Construcción del instrumento de investigación, tipo entrevista semiestructurada con categoría de análisis (Identidad).
- Se creó por un proceso de validación, del tipo Delphi en tres rondas de evaluación por expertos en el área social (dos revisiones antes de la prueba piloto y una después de la prueba piloto), creando una validez de constructo, es así que el instrumento describe la realidad social de las personas beneficiarios del programa comedores comunitarios de la Zona Oriente del Estado de México.
- Subsecuentemente, se realizó la aplicación de la entrevista semiestructurada, a 30 personas (15 usuarios y 15 voluntarios), para la obtención de los discursos.
- Una vez que se obtuvieron los discursos, se realizó el análisis discursivo en torno a la categoría correspondiente, a través del software Iiteramuteq.

Estadística Descriptiva

Respecto a los datos de estadística descriptiva, encontramos que de 30 personas entrevistadas (15 usuarios y 15 voluntarios), que 18 personas corresponden al género femenino y 12 al género masculino, la edad promedio fue de 35 años. En cuanto al estado civil, 21 casadas, 3 divorciadas, 4 solteras, y 2 viudas; en relación al nivel educativo 4 personas tienen licenciatura, 9 preparatoria, 13 secundaria y 4 primaria. En cuanto a ocupación 4 trabajan en el campo, 4 en instituciones estatales, 1 es instructora de gimnasio, 3 no tienen un trabajo estable, 15 al comercio, 3 son maestras. Su ingreso económico promedio mensual tiene una variante de 4 mil pesos hasta 12 mil pesos mensuales. En relación a la salud, 18 presentan sobrepeso u obesidad, 5 Hipertensas, 4 con Diabetes, y 3 sin ninguna enfermedad crónico no trasmisible.

En relación a los datos descriptivos en el estudio encontramos que el género predominante en el programa CC es el femenino, se relaciona principalmente con la exclusión y la sumisión de este grupo. “Lamentablemente, en México la igualdad de género sigue siendo una asignatura pendiente que lastima no sólo el tejido social sino también la dignidad de las mujeres que además,

numéricamente, constituyen más de la mitad del país” (Moctezuma et al 2014, P. 118). Y la mujer es la que se le ha asignado el rol de preparación de comida.

En relación a datos descriptivos del estado civil, se presencia una evolución familiar, en la actualidad la mayor libertad de elección, de acuerdo a Giddens 2010 pudiéndose explicar esta evolución “a través de que la sociedad mexicana transita: por una libre elección del rol de conyugue, empoderamiento femenino, el matrimonio ya no es una sociedad económica (perpetuación de propiedad y status generacional) y la preocupación por la felicidad de manera individual (ligereza de la felicidad)” (Casas & Rodríguez 2018, p. 17).

En los datos concernientes al nivel educativo, predomina más la población con nivel medio (secundaria), ya que existen causas para no continuar con los estudios, entre ellas predominando las de tipo económico, personales, y sociales, aunado a esto, “la OCDE señala que el sistema educativo mexicano refleja una baja calidad en la educación de sus alumnos basado en los bajos resultados derivados de la aplicación de pruebas nacionales e internacionales” (Gómez, 2017, p. 156)

Respecto a la ocupación de las personas, la mayoría de las personas se dedican al comercio, esto condicionándolos a la falta de un empleo formal, una causa de esto es “el bajo ritmo de crecimiento que ha experimentado la economía mexicana con tasas menores al 2.5% desde el 2013, ha generado una disminución en la creación de empleos” (Salgado & Miranda 2017, p. 31).

En los datos referentes a la salud, 18 personas presentan sobrepeso u obesidad, estas cifras tienen una estrecha relación con los resultados de la Encuesta de Salud Y Nutrición Medio Camino (ENSANUT MC 2016), se observa un aumento en las cifras de sobrepeso y obesidad en mujeres adultas (prevalencia combinada de 75.6%). Este incremento es mayor en zonas rurales (aumento de 8.4%) que en zonas urbanas (aumento de 1.6%). 5 personas padecen hipertensión arterial, coincidiendo en gran parte con los resultados que de cada 4 adultos en México padecen hipertensión arterial (25.5%) de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT 2016a). Para clasificar a un individuo como hipertenso, debe tener una presión arterial mayor a 140/90 mmHg. 4 personas presentaron diabetes mellitus, esta cifra ejemplificándose con la prevalencia de diabetes en el país, pasó de 9.2% en 2012 a 9.4% en 2016, esto en base a un diagnóstico previo de la enfermedad (ENSANUT 2016b). Y 3 personas quienes no presentaban ni una enfermedad.

Identidad

Categoría: Identidad; esta es la construcción desde el colectivo que define la relación de sí mismos en relación al otro o algo, en este caso los usuarios reconstruyen a los CC a través de la asociación discursiva. En ese sentido, los comensales E1, E2, E6, E8, E10, E12, E13 lo asocian a que este es “un lugar para pobres”, agregan los comensales, es un lugar para los que no trabajan E1, E2, E4, E5, E6, E8, E10, E12, E13, E14, E15 que un espacio de “...ayuda porque no tienen que comer...”, pero refieren E1, E2, E3, E4, E5, E6, E8, E10, E12, E13, E14, E15 “...de mal sabor...”, donde E1, E2, E3, E4, E5, E6, E8, E10, E14, E15 dicen además que los alimentos son “...de mala presentación...” y agregan E1, E5, E6, E8, E10, E14, E15 que existe “...muy mala higiene...”, esto reconstruye una identidad a través de los discursos, encontrando un discurso encaminado

a un programa que no les contribuye de manera positiva a ellos como usuarios. Es solo una política social vertical, instaurada desde los altos mandos hacia la sociedad vulnerable.

En relación a los voluntarios ellos reconfiguran a los CC, como un espacio “...para los que no trabajan...” E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E12, E13, E14, E15, además agregan que existe “...muy poca comida...” y “...se acaba muy rápido la comida...” E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E12, E13, E14, E15, llama la atención que un grupo menciona que los “...alimentos de mala calidad...” E3, E4, E5, E6, E9, E10, E12, E13, E15, esto configura un discurso que camina sobre el asistencialismo, donde la inmersión social se convierte en estratificación selectiva por parte de los voluntarios, sin reflejarse en los otros o comensales, haciendo que este sea un territorio segmentado entre los que no tiene y los que pueden ofrecer, es así que los CC solo están paliando al hambre.

Conclusión

El programa CC es una intervención asistencial de política social, atendiendo la necesidad del acceso a los alimentos a su población beneficiaria. Pero cabe señalar que ha desentendido la garantía del derecho a la alimentación (adecuada, de calidad, completa, inocua, suficiente y variada) principalmente a su población objetivo. Gran parte de esto se debe a la rápida expansión de la cobertura del programa, ya que se tiene el acceso a los alimentos, pero no resuelve ni un problema de fondo en este caso el hambre, descuidando el componente de nutrición principalmente. Siendo también una política que busca solamente el beneficio propio del Estado, teniendo como cuartada el contribuir a lograr los Objetivos del Milenio en erradicar la pobreza y el hambre, pero la realidad es que no hay beneficio alguno para la sociedad desde un enfoque nutricional.

Se vislumbra la necesidad de transformar positivamente la estructura social del programa CC mejorando su labor en la sociedad, primordialmente la seguridad alimentaria. Transformarla con una mirada desde la sociedad hacia la política.

Recomendaciones

- Se tome en consideración a la sociedad para enfocar al programa CC a las necesidades sociales que persisten en la población.
- Se gratifique a los voluntarios (personal encargado de preparar los alimentos) económicamente, ya que cumplen con un horario de labor y no obtienen beneficios económicos.
- Se creen menús específicos para diferentes patologías (sobrepeso, obesidad, Diabetes Mellitus, hipertensión arterial), y para personas embarazadas y en lactancia.
- Adecuar los menús que se ofrecen en el programa CC a su cultura de la sociedad.
- Capacitar al personal voluntariado por un experto del área de la salud (nutriólogo).

- Que se aumente el presupuesto que se tiene para el programa CC, y de ahí se destine una parte para la compra de productos perecederos directamente por el comité voluntariado, debido a la suministración de alimentos enlatados y deshidratados, generando un rechazo hacia el programa CC, y con esto se tendría una mejor contribución a la salud de los beneficiarios del programa.
- Mejorar la infraestructura del programa CC.
- Contar mínimo con tres tiempos de alimentación (desayuno, comida y cena).
- Implementar granjas para la obtención de carne y huevo.
- Realizar evaluaciones periódicas del estado de salud de los beneficiarios del programa CC, y en base a los resultados, establecer mejoras en el programa.

Fuentes Consultadas

- CONEVAL (2016). *Medición de pobreza*. Fecha de consulta: 16 de agosto 2018. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- SEDESOL (2015). Fecha de consulta: 18 de abril 2018. Programa de comedores comunitarios. Recuperado de <https://www.gob.mx>: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>
- Da silva J. G, Del Grossi M. E., De Francia C. G (2012). *Fome Zero (programa Hambre Cero) La experiencia Brasileña*. Recuperado de:<http://www.fao.org/3/a-i3023s.pdf>
- Martínez, J. (2014). *Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva. Integración y Cooperación Internacional*. P. 26-39.
- Programa Mundial de Alimentos (2011). *Brasil y el PMA lanzan Centro de Excelencia contra el Hambre*. Recuperado de: <http://es.wfp.org/noticias/comunicado/brasil-y-el-pma-lanzan-centro-de-excelencia-contra-el-hambre>
- Hebinck, A., et (2018). : *Capturing change in European food assistance practices: a transformative social innovation perspective*. *Local Environment*. Vol. 23, p. 398-413
- Mills, S., et al (2017). *Health and social determinants and outcomes of home cooking: A systematic review of observational studies*. *Appetite*. Vol. 111, p. 116-134
- Saiz, M. E., et al (2014). "análisis del servicio de comedor y la opinión de los usuarios en un centro penitenciario de Cataluña". *Nutrición hospitalaria*. Vol. 30, p. 213-218.
- Loopstra, r., Tarasuk, V. (2013). *Perspectives on community gardens, community kitchens and the Good Food Box program in a community-based sample of low-income families*. *Can J Public Health*. Vol. 104 (1).
- Lerullo, M., (2013). *Prácticas de cuidado infantil en organizaciones comunitarias. Los comedores comunitarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. *Portularia*. Vol.13 (1) pp. 59-56.
- Torres Oregón, Fredyd, & Lutz, Bruno. (2016). *Papel de la industria alimentaria y de la sociedad civil en los comedores comunitarios de SINHAMBRE. Casos de la Montaña y centro de Guerrero*. *Espiral (Guadalajara)*, 23(67), 239-277. Martínez & Villezca, 2005, p.197).
- La alimentación en México. Un estudio a partir de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares y de las hojas de balance alimenticio de la FAO*. *Ciencia UANL*. Vol. 5 (002), 196-208.

- Hernández, C., Ochoa, S. & Yaschine, I. (2015). *El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación. Programa Universitarios de Estudios del Desarrollo.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2017). *Acuerdo por el que se emiten las reglas de Operación del programa comedores comunitarios para el ejercicio fiscal 2018.*
- Sedesol (2018). *Fecha de consulta: 20 de septiembre 2018. Conoce cómo funcionan los Comedores Comunitarios de Sedesol. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-como-funcionan-los-comedores-comunitarios-de-sedesol>.*
- Hernández, R. (2017, 16 de agosto). *Edomés es la entidad mexicana con más comedores comunitarios. Hoy Estado de México.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2018). *Acuerdo por el que se emiten las reglas de Operación del programa comedores comunitarios para el ejercicio fiscal 2018.*
- Secretaría de desarrollo social (2016). *¿Te interesa abrir un comedor comunitario en tu comunidad? Fecha de consulta: 24 de septiembre del 2018. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/te-interesa-abrir-un-comedor-comunitario-en-tu-comunidad>*
- Secretaría de desarrollo social (2015). *Programa comedores comunitarios. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>*
- Lutz, B., Torres, F. (2016). *Las fuerzas armadas en los comedores comunitarios del programa sin hambre. El caso de la montaña de Guerrero. Iberóforum. Revista de ciencias sociales de la universidad Iberoamericana. Vol. 6 (22), pp. 150-177.*
- Plataforma Electoral Amecameca 2016-2018 (2015).
- Fernández S. (1995). *Consideraciones sobre la teoría socio-crítica de la enseñanza. Universidad de Salamanca. Vol. 13, p.p. 241-259.*
- Moctezuma D., Narro J. & Orozco L. (2014). *La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia Women in Mexico: Inequality, Poverty and Violence. Revista mexicana de Ciencias políticas y Sociales. Vol. 59, p. 117-146.*
- Casas D. & Rodríguez A. (2018). *Representaciones sociales del sector salud mexicano: La voz de los usuarios. Interfaces científicas. Vol. 6. p. 9-28.*
- Ruiz-Ramírez, R., & García-Cué, J., & Pérez-Olvera, M. (2014). *Causas y consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: caso universidad Autónoma de Sinaloa. Ra Ximhai. Vol.10 (5), pp. 51-74.*
- Salgado M. Del Carmen & Miranda Sergio (2017). *Características y tendencias de la ocupación de los profesionistas en economía, México 2017. Paradigma económico. Vol. 9 (1).*

Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (2016). Cifras de Sobrepeso y Obesidad en México – ENSANUT MC 2016. Recuperado de: <http://oment.uanl.mx/cifras-de-sobrepeso-y-obesidad-en-mexico-ensanut-mc-2016/>

Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (2016a). Uno de cada 4 mexicanos padece hipertensión arterial – ENSANUT MC 2016. Recuperado de: <http://oment.uanl.mx/uno-de-cada-4-mexicanos-padece-hipertension-arterial-ensanut-2016/>

Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (2016b). Últimas cifras de diabetes en México – ENSANUT MC 2016. Recuperado de: <http://oment.uanl.mx/ultimas-cifras-de-diabetes-en-mexico-ensanut-mc-2016/>

Gómez, M. E. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. Vol. 17 (74), pp. 143-164.

La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada?...

Diana Jezabel Mejía Galicia
Roberto Moreno Espinosa

Introducción

La depresión como problema de salud a nivel colectivo, tiene lugar cuando dicho fenómeno se convierte “en un problema social reconocido políticamente como público”. Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone; (2008), en Rodríguez, (2015, p.30). En ese momento, y ante la imposibilidad del individuo o los conglomerados para resolver dicho problema por sus propios medios, la intervención del Estado se torna necesaria y esta entidad, se asume responsable en la solución del inconveniente. Una de las formas de intervención estatal para resolver la situación, es a través de las llamadas Políticas públicas. En ese sentido vale la pena subrayar, que la aparición del llamado trastorno depresivo no solo constituye un problema médico, sino que paralelamente, también forma parte de un fenómeno social.

Ahora bien esta clase de propósitos y acciones del gobierno, se han venido manifestando de diferente modo, sobre todo en relación a los modelos políticos y económicos bajo los cuales han sido implementadas desde su nacimiento en el siglo pasado con el llamado Estado de Bienestar (marcado por un fuerte autoritarismo por parte de los aparatos políticos de poder), hacia el Estado de Derecho, (cuya nota esencial es la democracia, condición *sine qua non*, hubiera podido gestarse la Política pública como hoy la conocemos). Empero, dicha transición trajo consigo un cambio en el paradigma de intervención del Estado en el campo de la salud, en donde está “...deja de tener un carácter de derecho universal y de cuyo cumplimiento el Estado es responsable, para convertirse en un bien de mercado que los individuos pueden adquirir...” (Triart: 1997) en Bertona, [ca.], 2010.

Así, el inicio del llamado Estado Neoliberal, en la voz de Jaime Breilh (2003), se plantea con el advenimiento del modelo económico de la libre competencia y de libre mercado; a partir de aquí, comienza la deconstrucción de los derechos sociales y de la salud: “El llamado capitalismo tardío presupone un nuevo orden en que las economías centrales implementan una reestructuración de redes de la organización empresarial que permiten la transformación de instituciones universales en cuasimercados” ... (Bertona, [ca.], 2010)

Bajo este contexto, es por cierto que se materializa la intervención del Estado en México, específicamente durante el gobierno del expresidente Lázaro Cárdenas (1934- 1940), con la creación en 1937, de la secretaria de Asistencia Pública. (Rodríguez, 2017, p.22) Más concretamente aún, y en tratándose de la intervención estatal en materia de depresión, esta aparece por primera vez en 2001, luego del reconocimiento de la salud mental como derecho humano y materializado en la creación de un primer Programa de Acción Específico en Salud Mental, el cual fue sustentado sobre las directrices que la Reforma psiquiátrica sentará, es decir; el cierre paulatino de los hospitales psiquiátricos y su

consecuente remplazo por villas de descanso, con base en un nuevo modelo de atención médico-integral: el llamado Modelo Miguel Hidalgo; principal fundamento de la organización de servicios de base comunitaria en la materia. (Secretaría de Salud SSA; Programa de Acción Específico PAE; 2014) & (Martínez; 2013) Dicho programa incluye un diagnóstico situacional y epidemiológico de los principales problemas psiquiátricos y de salud mental en México.

Los anteriores referentes en torno al surgimiento de las políticas públicas como intervenciones de interés público, a su vez sitúan está a esta clase de acciones como un producto histórico, estrechamente asociado a las transformaciones económicas y sociales, a constantes cambios en las concepciones de los procesos de salud-enfermedad, a diferentes sistemas de intervención, y a los diversos actores que se consideraron aptos para llevar a cabo esta clase de acciones. Es decir; que el concepto, la naturaleza, los propósitos y objetivos de estas gestiones, se hallan en constante cambio. Autores como Aguilar (1992), Wildavsky, Rodríguez (2017), Ruíz y Cárdenas (2018), y Vargas (2000); coinciden en señalar que “una Política pública es una secuencia de decisiones y acciones puestas en marcha con la intención de solucionar un problema específico”, así que, sin demeritar la forma, método o estrategia de intervención por parte del estado, lo más importante es dar solución a la problemática que lacera en ese momento, el bien común de la sociedad.

Así pues; el recuento anterior da muestra de cómo los “factores de poder” (Lasalle, 1970), sobre todo los relativos al modelo económico o ideología política imperante, influyen sobremanera en el diseño y en la ejecución de esta clase de programas. Era necesaria su mención, a fin de lograr una mejor comprensión del contexto de desarrollo bajo el cual habrá de surgir la depresión, primero, como un trastorno de la salud mental, y después; como un problema de salud pública, determinado por múltiples factores sociales, ambientales, biológicos y psicológicos, y de cuya resolución se encarga, de primera mano el Estado.

La depresión como problema de salud público en México

México atraviesa por una crisis general en su contexto social, político, económico y cultural. Esta situación, tiende a la merma de las condiciones mínimas necesarias para garantizar; calidad de vida y bienestar a cada uno de los ciudadanos y además ha traído consigo un estado general de malestar y descontento entre la población, en donde términos como sufrimiento y tristeza, son utilizados de forma cotidiana para dar cuenta de las preocupaciones que aquejan a la mayoría de la población.

En ese sentido, la depresión refiere precisamente a las secuelas que al menos en un aspecto de la salud del individuo, el aspecto subjetivo, produce dicho ambiente de descontento, a la ausencia de esas condiciones mínimas de bienestar social que a la larga se traducen en un menoscabo en la salud, en este caso; en la salud mental, con un impacto significativo en la calidad de vida del ser humano y, por ende, en el funcionamiento cotidiano de la sociedad.

Concepto

La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada?...

La depresión clínica se considera como una condición médica que afecta el estado de ánimo, la conducta y los pensamientos. Cambia la manera en que una persona se siente, piensa y actúa. Cosas que antes eran fáciles (...), ahora toman más esfuerzo y a veces, son casi imposibles de realizar. (Zarragoitia, 2010, p. 6)

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la Organización Panamericana de Salud OPS, (2017); este es un trastorno mental frecuente, que se caracteriza por la presencia de tristeza, pérdida de interés o placer, sentimientos de culpa, falta de autoestima, trastornos del sueño o del apetito, sensación de cansancio y falta de concentración.

En el campo de la psicología (también en Zarragoitia, 2010, p. 5); la depresión es un trastorno mental caracterizado por sentimientos de inutilidad, tristeza, culpa, indefensión, y desesperanza profundos. A diferencia de la tristeza normal, o la del duelo, que sigue a la pérdida de un ser querido; la depresión patológica es una tristeza sin razón aparente que la justifique. El mismo autor, al respecto señala: “Ninguna enfermedad mental y muy pocas enfermedades médicas, llevan a un grado de sufrimiento subjetivo tan intenso como los trastornos depresivos” (p. 1)

Epidemiología del trastorno

Al propósito de la depresión como problema de salud pública; las más recientes investigaciones, con miras hacia el 2030, pronostican que los trastornos mentales representarán un 35% de la carga económica global por enfermedad y que de entre ellos; la depresión será la primera causa de años perdidos por discapacidad en el mundo. La Doctora en psicología Shoshana Berenzon, refiere:

(...) de las 10 enfermedades más frecuentes y de alto costo entre la población mundial, al menos cuatro son de tipo mental: epilepsia, depresión, alcoholismo y trastorno bipolar. De entre ellas, la depresión es la cuarta enfermedad discapacitante a nivel mundial; afecta a 350 millones de personas y representa el 36.5% del total, estimándose que para el año 2020 será la segunda, y significará entre 12% y 20% de años de vida perdidos por discapacidad a escala mundial, y la primera en países desarrollados.” (Berenzon, Lara, Robles y Medina; 2013) & Torres, M. [ca.2017], en el mismo sentido.

Así también lo indica la OMS; citada en la Revista de la Organización Panamericana de la Salud OPS, (2017); señalando que: “(...) en el 2015, el número total de personas con depresión a escala mundial superaba los 300 millones”. (p. 5), colocándose así; “como el principal factor que contribuye a la discapacidad mundial”.

Datos arrojados por el Anuario de Morbilidad de la Dirección General de la Secretaría de Salud (SSA), señalan que de 2014 a 2015, los casos de depresión en México pasaron de 69 mil 594, a 96 mil 521. Lo anterior sugiere que, durante dicho periodo, 80 de cada 100 mil personas presentaron síntomas de esta enfermedad. Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Colima y Ciudad de México, estuvieron muy por encima de esta media: 190 habitantes por cada 100 mil, llegaron con depresión a alguna Institución de Salud.

Además, considerando el número de adultos mayores en nuestro país, se puede inferir que más de 10 millones de mexicanos sufrirán depresión en algún momento de sus vidas, lo que afectará de manera definitiva su desempeño económico y social. (Berenzon et, al.,2013, p.75)

Otro aspecto subrayable de este tipo de trastornos es la comorbilidad o estrecha relación entre las enfermedades mentales y físicas. Una multitud de estudios en diversos países, informa acerca de la presencia conjunta de trastornos depresivos y otros problemas de salud, tanto físicos como emocionales. (Berenzon, et. al., 2007), (OPS, (2017), (Lara, et. al. 2007), (Wagner, et. al., 2012) De nuevo en (Berenzon, et. al., 2013); y en la Iniciativa de Ley a cargo de la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social (PES) (Torres [ca.2017]) se señala: que las personas con enfermedades físicas graves, corren un mayor riesgo de padecer depresión: “en las personas con diabetes el riesgo de presentar depresión es dos veces más alto que en aquellas que no sufren esta condición; mientras que, para la población con asma u obesidad, el riesgo aumenta tres veces, y para aquellas que sufren de dolores crónicos el riesgo crece hasta cinco veces”. (p.76)

Y es que; el inicio de una condición médica incapacitante es, ya de por sí y de forma muy comprensible, un factor de riesgo para un episodio depresivo en las personas vulnerables, pero en la actualidad, también se reconoce que la propia depresión puede ser un factor causal en diferentes enfermedades. Es decir; que las vías que conducen a la comorbilidad de los trastornos mentales y médicos, son complejas y fluyen en ambas direcciones: por un lado, los trastornos médicos pueden dar lugar a otros de carácter mental, mientras que las condiciones mentales a su vez, pueden colocar a una persona en riesgo de trastornos médicos; y ambos (los trastornos mentales y médicos), pueden compartir factores de riesgo comunes. (Lara, 2015) en (Medina, Sarti y Real; 2015)

Además de lo anterior, los trastornos depresivos también han sido vinculados con la ideación suicida. Aunque poco se conoce acerca de su peso específico en comparación con otros factores; en materia de prevención del suicidio, “la depresión figura entre las 20 causas de defunción más importantes a todas las edades a nivel mundial”. Torres [ca.] 2017) En ese sentido; se ha planteado que entre 90 y 95% de las personas que han muerto por suicidio tenían algún trastorno mental, particularmente trastornos por uso de sustancias y del estado de ánimo, según revisiones recientes de estudios en autopsias psicológicas. (Borgesca, García y Borsani [ca.], 2013) en (Medina, et. al.; óp. cit.)

En 2016 se registraron 6,370 suicidios en México. (Velázquez y Lino, 2018) y en el siguiente año la OPS, (2017) reportaba: “(...) el 1.6% de la población adulta ha intentado suicidarse, incrementando considerablemente la tasa de incidencia de este fenómeno. El colmo, lo reporta la OMS en el Universal, (19 de nov de 2017) dando a conocer que 2 mil 900 personas se quitan la vida diariamente a causa de este trastorno mental.

Desafortunadamente en México, carecemos de investigaciones que nos permitan determinar los factores de riesgo para el suicidio, así que será necesario tomar acción de manera inmediata en el rubro.

De esta suerte; numerosos estudios han demostrado que los pacientes con trastornos mentales no tratados, corren un riesgo mayor de menoscabo del funcionamiento del sistema inmunitario, además de influir de forma negativa, en el cumplimiento de los regímenes médicos prescritos. Ergo; la presencia

La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada?...

de comorbilidad, tiene importantes implicaciones para la identificación, el tratamiento y la rehabilitación de las personas con depresión. De esta manera, si una persona con un problema de depresión acude con uno de salud física o viceversa, se le puede proporcionar una atención integral que aumenta en gran medida la probabilidad de un buen resultado en salud (Funk et al., 2008) en (Medina, Sarti y Real; 2015).

Si bien es cierto la comorbilidad refiere de modo exclusivo a la presencia de la depresión; antes, durante o después de la aparición de cualquier otra enfermedad, la incidencia de este trastorno es concomitante también con los contextos inmediatos de desarrollo social, económico, cultural, y político de los seres humanos en sociedad, de tal suerte que factores como la pobreza, el desempleo, la educación, factores de género, grupos vulnerables, aquellos asociados con el abuso de sustancias e incluso, la violencia (factores biopsicosociales), son determinantes en la aparición e incidencia de este fenómeno.

Y es que la exposición a las condiciones estresantes de desigualdad y adversidad social, aumentan desde luego el riesgo de enfermar; pero a la vez, de forma paralela, la presencia de un trastorno mental implica menores oportunidades de desarrollo individual y social, y menores opciones de tratamiento, lo que genera un ciclo de reproducción de la pobreza. (Medina-Mora et al., 2013) en (Medina, Sarti y Real; 2015, p. 18).

En el mismo sentido, se sabe que “la exposición a la violencia o el haber sido testigo de ella, aumenta el riesgo de padecer una enfermedad mental entre 1.4 y 2.8 veces”. (Medina, Real & Amador; [ca.] 2015), en (Medina, Sarti y Real; 2015, p. 17)

Las brechas en el tratamiento

La brecha de tratamiento en lo que respecta a la atención sanitaria de los trastornos mentales, se define como “la diferencia absoluta entre el número de personas que presentan un trastorno y el de aquellas que reciben la atención apropiada en los servicios de salud”. (Kohn, 2013) en (Berenzon & Vargas; 2013). Esta diferencia se puede expresar, de forma más simple, como el porcentaje de personas que necesitan tratamiento, y que no lo reciben. En México, las brechas son aún más elevadas, pues superan 80% para cualquier trastorno de índole mental y en el caso de la depresión mayor, el porcentaje de rezago es del 73%.

En ese tenor, cabe señalar que algunos de los obstáculos mayúsculos que enfrenta el Sistema Nacional de Salud en México, en términos de su capacidad de respuesta a los problemas en relación con la depresión, son, entre otros, la infraestructura insuficiente con una distribución inadecuada y de difícil acceso y la carencia de recursos económicos para brindar un servicio adecuado.

Berenzon, et. al., (2013) señala que:

Son diversos factores los que se asocian con la reducida solicitud de ayuda: menos de 20% de quienes presentan un trastorno afectivo buscan algún tipo de ayuda, y se estima que quienes lo hacen tardan hasta 14 años en llegar a un tratamiento especializado. Las causas de esta apatía involucran desde luego, aspectos médicos, sociales, culturales, entre otros; pero “el estigma y la discriminación, juegan un papel preponderante y representan la principal barrera de acceso y reto para la atención de la salud mental”.

Comúnmente la gente piensa que las enfermedades mentales están más relacionadas con el estrés o con la falta de fuerza de voluntad que con trastornos médicos, sin embargo; una persona puede verse imposibilitada para acudir al trabajo debido a un resfriado, pero también a causa de una depresión, así que la idea general de que los padecimientos mentales son menores, o bien, que pueden curarse sin ningún tipo de ayuda, solo con “echarle ganas”, representa, en las más de las veces, una fuente más de estrés y frustración para que muchos enfermos busquen la ayuda que tanto necesitan. Quizá por ello, la utilización de los servicios por parte de la población que presenta este tipo de padecimientos es relativamente baja. Siguiendo a Berenzon (Ídem), “en México uno de cada cuatro personas entre 18 y 65 años ha padecido en algún momento de su vida un trastorno mental, pero sólo uno de cada cinco de los que lo padecen recibe tratamiento”. El tiempo que demoran los pacientes para recibir atención en un centro de salud oscila entre 4 y 20 años según el tipo de afección, dice la doctora:

(...) cuando se considera la adecuación del tratamiento se observa que solo el 50% de las personas que buscaron atención especializada en salud mental, recibieron un tratamiento adecuado (cuatro sesiones de psicoterapia, al menos dos visitas con un psiquiatra, y la provisión de tratamiento con fármacos durante algún periodo).

El estigma de las enfermedades mentales, puede observarse también en el orden macroeconómico, ya que, a pesar de las cifras en relación a la incidencia del trastorno, y de contar con un Programa de Acción Específico de Atención en Salud mental, los recursos asignados a México, para atender esta área, representan apenas el 2% del presupuesto federal en materia de salud, destinado casi por entero a los hospitales psiquiátricos que, desafortunadamente siguen siendo el principal eje de atención en salud mental en nuestro país.

¿Cuál ha sido la experiencia de la atención de la depresión en México?

Hasta hace poco, la hegemonía del Modelo Biomédico permeaba por completo el campo de atención hacia los trastornos mentales, incluida la depresión. Según esta interpretación, dichos trastornos vienen determinados biológicamente, es decir, obedecen a desequilibrios en el cerebro, en determinados neurotransmisores, por lo que su tratamiento debe establecerse sobre la base de la administración de ciertos psicofármacos que corrijan estas desviaciones. (de Vicente & Castilla; 2012, p. 4) Esta interpretación de la enfermedad mental, tuvo su mayor auge en la década de los 50, así que coincidió en el tiempo con la introducción de los primeros psicofármacos en el mercado y ha venido sucediéndose en compañía de un vertiginoso aumento en el número de diagnósticos de trastornos mentales, como por ejemplo; en la última edición del Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, de la Asociación Americana de Psiquiatría; DSM-V. (American Psychiatric Association; 2017), en donde de nuevo se observa, la proliferación de categorías diagnósticas y la amplitud en la inclusión de conductas y comportamientos que pudieran ser catalogados como tales, acorde a dicha Guía de orientación.

Empero; desde hace unos años han acontecido una serie de hechos que ponen en entredicho la validez de la teoría que reduce la explicación de los trastornos mentales, a simples desequilibrios bioquímicos, advirtiendo ante tal panorama, sobre el peligro del poder e influencia que la industria farmacéutica pueda tener, a la hora de determinar qué tipo de conductas pueden considerarse como enfermedades mentales, y la manera en cómo tratarlas. En ese sentido, existen investigaciones que no avalan el pretendido incremento de los trastornos mentales; en Norteamérica, por ejemplo, reportaron una disminución en la incidencia de depresión en el periodo que va de los años 1981 a 2004, otras indagaciones, apuntan a evidenciar la inutilidad de los psicofármacos, ya que “no funcionan tan bien como se ha hecho creer”, e incluso podría pensarse en que su consumo resulte perjudicial. (de Vicente & Casilla; óp. cit., p. 4)

La respuesta entonces, ante el supuesto incremento de la depresión, podría deberse al aumento en la expectativa de vida, lo que por ende conduce a una mayor cantidad de personas de la tercera edad en la sociedad, desde luego mayormente proclives a dichos padecimientos. Sin embargo, con el correr evolutivo de los años, de igual modo la antigua concepción biologista de la enfermedad ha cambiado por una que considera que la vulnerabilidad genética con que nacen algunas personas se manifiesta por experiencias en el medio ambiente y que su relación con los llamados factores biopsicosociales es, definitivamente estrecha.

La atención de las enfermedades mentales, incluida la depresión, recae en la actualidad en los servicios especializados, principalmente en los hospitales psiquiátricos, pero sólo 30% de estos centros, cuenta con protocolos de evaluación y tratamiento para condiciones claves de salud mental. “Un porcentaje similar, realiza al mes por lo menos una referencia a un especialista en salud mental y alrededor de 15% del personal recibe por lo menos una vez al año cursos de actualización y/o educación relacionados con temas de salud mental”; la lista sigue, y a continuación se refiere que solamente, entre el 21 y el 50% de los servicios de atención primaria en salud (APS), tiene disponible durante todo el año por lo

menos un medicamento psicotrópico de cada categoría. (Berenzon & Vargas, 2013) de nuevo en (Medina, Sarti y Real; 2015)

¿Hacia dónde dirigir los esfuerzos?

Siendo el nivel primario, el escenario principal de acción para detectar y tratar muchos de los trastornos mentales, en especial, aquellos como la depresión; el manejo de este primer nivel, desde luego que necesita ser integrado de manera urgente en las Políticas públicas y programas locales, con una mejor distribución de recursos, y también, con una mejor formación y capacitación de los prestadores de salud en los servicios de APS, ya que, por ejemplo, según investigaciones al respecto, el programa más importante de pregrado para médicos en México dedica solamente el 4% del total de horas curriculares a temas relacionados con la salud mental, mientras que aquél para enfermeros destina 3%. (Medina, Sarti y Real; óp. cit.)

Por otro lado, es necesaria la sensibilización de la población para lograr un cambio de actitud hacia el trastorno y sus formas de atención. La meta es lograr un sistema integral, articulado y escalonado donde la mayoría de los pacientes se atiendan en el primer nivel, los casos no graves que tengan que hospitalizarse puedan ser atendidos en hospitales generales y sólo una pequeña proporción, que son los casos graves, sean atendidos en el tercer nivel.

Además; la Organización Mundial de la Salud (OMS; 2017), propone que abordar el problema desde un enfoque de salud pública puede definir las acciones para mejorar la salud mental y reducir los costos de su atención, ya que se incorpora las tres dimensiones de promoción, prevención y tratamiento en el combate y erradicación del trastorno.

Conclusiones

En materia de política pública, solo existe una cosa que pudiera hacerse para combatir la depresión, y esta es asegurarse que el mayor número de gente, tenga una atención adecuada y eficiente desde los primeros niveles en el Sistema de Salud. Es decir: cobertura, eficiencia y calidad.

El Programa de Acción Específico (2001), pese a que, desde sus inicios ha pretendido ser un auténtico programa de enfoque realista, lo cierto es que (y siguiendo a Stuart et al. (2012), en Medina, Sarti y Real; (2015)), los supuestos “participantes”, en esta clase de programas, suelen tener un papel más bien de “beneficiarios pasivos”, es decir no son evaluados, ni los programas, ni los participantes y sólo se considera el cambio de actitud como indicador de eficacia.

La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada?...

Las políticas que adopte el Estado mexicano sobre la salud mental no deben ocuparse únicamente de los trastornos mentales, sino reconocer y abordar cuestiones más amplias que fomentan la salud mental. Para ello hay que incorporar la promoción de la salud mental a las políticas y programas no solo del sector salud, sino también de los sectores público y privado, en aspectos como la educación, el trabajo, la justicia, el transporte, el medio ambiente, la vivienda o la asistencia social. Aunado a lo anterior, es necesario que se consideren las dimensiones biopsicosociales de la enfermedad, así como los determinantes sociales mayormente sobresalientes de la misma, por ejemplo; los elementos culturales del padecer, o las particularidades del género. En ese sentido; no está por demás, repensar la manera en cómo se enfrenta este problema, apostar por ejemplo y como es el caso, por nuevos enfoques teórico metodológicos en el abordaje de su estudio, que se coloquen a la altura de las exigencias de esta nueva sociedad, que se muestren mayormente incluyentes con los sectores públicos y privados en materia de diseño y ejecución de esta clase de programas.

Las anteriores propuestas, no son deliberadas, parten de la obligación constitucional que el Estado mexicano tiene, por razón del artículo 4º de la carta magna, que tutela el derecho humano a la salud, a partir de aquí se desprende la obligación, con encargo al estado, de realizar acciones que permitan a las personas adoptar y mantener modos de vida saludables, entre ellos, la creación de entornos y condiciones para propiciar la salud mental.

Fuentes Consultadas

Aguilar Villanueva, L.F. (1992) Estudio Introductorio, en el estudio de las políticas públicas. México. Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2000). La implementación de las políticas públicas. 3º edición. México. Miguel Ángel Porrúa.

Alvarado, L., Martínez, J. M. y García M. (2009). Características más relevantes

del paradigma socio-crítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Revista Universitaria de Investigación*. Vol. 9 (2), pp. 187-202
Obtenido de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41011837011>

Berenzon, S. Lara, M A., Robles, R. y Medina Mora, M E.

(18 de noviembre, 2017). [Salud Pública de México](#). *Salud pública Méx vol.55 no.1 Cuernavaca ene. /feb. 2013*. ENSAYO. “Depresión: estado del conocimiento y la necesidad de políticas

públicas y planes de acción en México". Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz México. DF. México. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000100011

Cooper, D. (1985). *Psiquiatría y antipsiquiatría*. Barcelona: Paidós.

Depresión vivir un infierno interno y ocultarlo por vergüenza. (19 de nov de 2017). *Animal político*. Recuperado de:

www.eluniversal.com.mx/articulo/nación/sociedad/2017/04/7/depresión-vivir-un-infierno-interno-y-ocultarlo-por-vergüenza

Fernández, S. P. (1997). Habermas y la Teoría Crítica de la Sociedad. Legado y

diferencias en teoría de la comunicación. *Cinta moebio*. pp. 27-41 Obtenido de: www.moebio.uchile.cl/01/frprin03.htm

Fernández Nares, S. (1995) Consideraciones sobre la Teoría Socio-Crítica de la

Enseñanza. *Ediciones Universidad de Salamanca Enseñanza*. pp. 241-259. Obtenido de: <file:///F:/ACCI%C3%93N%20SOCIAL%20EN%20LA%20TEOR%C3%8DA%20SOCIOLOGICA.pdf>

Gómez Mena, C. (25 mayo 2001). Cerrará SSA 18 de sus 28 hospitales psiquiátricas. *La*

Jornada, Obtenido de: <http://www.jornada.unam.mx/2001/may01/010525/047n2soc.html>

Henaó S, Quintero S, Echeverri J, Hernández J, Rivera E y López S. (2016) *Políticas*

públicas vigentes de salud mental en Suramérica: un estado del arte. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*. Vol. 34. (2). DOI: 10.17533/udea.rfnsp.v34n2a0

Lara, M.C., Medina Mora, M. E., Borges, G., y Zambrano, J. (2007) Social cost of mental

disorders: disability and work days lost. Results from the Mexican Survey of Psychiatric Epidemiology. *Salud Mental*. Vol.30 (4)

Medina Mora, M. E., Sarti Gutiérrez, E. J., y Real Quintanar, T. (2015) La depresión y

otros trastornos psiquiátricos. Documento de postura. *Academia Nacional de Medicina (ANM)*, ed. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) 1º Edición. México. ISBN 978-607-443-528-3

Merino, M. (2013). *Políticas Públicas*. Ensayo sobre la intervención del Estado en

La depresión como problema de salud pública en México; ¿agenda olvidada?...

la Solución de Problemas Públicas. CIDE, México.

Organización Mundial de la Salud. Informe sobre el Sistema de Salud Mental en México

IESM-OMS. Instituto Nacional de Psiquiatría, 2011

Organización Mundial De La Salud. (20 de noviembre de 2017). Obtenido de:

Organización Mundial de la Salud- <http://www.who.int/es/>
2004. ISBN 924 356257 6. Pág. 25

Organización Panamericana de la Salud; (2017). Depresión y otros trastornos mentales
comunes. Estimaciones sanitarias mundiales. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
Washington, D.C.

Hispanoamericana.

Ruiz López, D. y Cadénas Ayala, C. E. (20 de mayo de 2018) *¿Qué es una política*

pública? Obtenido de:
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Salazar Vargas, C. (18 de mayo de 2018). La evaluación y el análisis de políticas

públicas. *Revista Opera*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>

Sandoval de Escurdia, J. M. (18 de noviembre, 2017). La Salud Mental en

México. Obtenido de:
<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/SaludMentalMexico.pdf>

Secretaría De Salud. Programa Nacional de Salud Mental. 2013-2018. (18 de noviembre, 2017).
Obtenido de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11918/Salud_Mental.pdf

Stolkiner, A. (2008). Hacia la construcción de una política en salud mental. *Revista*

Argentina de Clínica Psicológica, Vol. (XVII), núm. 2, pp. 167-171. Fundación Aiglé Buenos Aires,
Argentina.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281921780011>

Torres, M. (18 de noviembre, 2017). Reforma al artículo 74 de la Ley General de Salud, a

cargo de la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del PES. Obtenido de:
<http://diputadospes.mx/2017/03/que-reforma-el-articulo-74-de-la-ley-general-de-salud-a-cargo-de-la-diputada-melissatorres-sandoval-del-grupo-parlamentario-del-pes/>

Velázquez E. C., y Lino, M. (22- julio- 2018) Depresión: en 2020 será la principal causa de

discapacidad en México. *Animal Político*. Recuperado de:

<https://www.animalpolitico.com/2018/07/depresion-2020-discapacidad-mexico/>

Wagner, F. A, González Forteza, C, Sánchez García, S.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

Enrique Moreno Sánchez
Yasmín Hernández Romero
Melesio Rivero Hernández

Introducción

Texcoco tiene gran tradición histórica en el país, donde nació el arquitecto, poeta y escritor llamado Acolmiztli Netzahualcóyotl (1402-1472), referente de la historia de México. Varias avenidas, museos, centros de arte, de música, numismática, libros, estampillas, y ciudades llevan el nombre de este ilustre personaje como *herencia cultural de Texcoco* para el país y el mundo.

En el Estado de México el ordenamiento urbano parte del ámbito federal, a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM); y en el ámbito estatal por medio del Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), los dos Planes Regionales de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca y del Valle Cuautitlán-Texcoco, así como los planes municipales de desarrollo urbano. Es así que se describen las grandes regiones del Estado de México y se establecen las estrategias de ordenamiento territorial para las regiones y zonas que conforman al Estado de México, partiendo de la definición de los lineamientos específicos que determinan hacia dónde se debe orientar el desarrollo, considerando las potencialidades que presentan, y aplicando criterios que garanticen la sustentabilidad (Gobierno del Estado de México, 2008). Sin embargo, al revisar y analizar los documentos señalados no se encuentran evidencias documentales que consideren al megaproyecto urbano del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Se observa que los grandes proyectos de desarrollo urbano en las grandes zonas metropolitanas no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación y de financiamiento en los municipios en México. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹, cualquier decisión que se tome en esta materia se complejiza, en virtud de la participación de los distintos órdenes de gobierno y de la misma forma de hacer gobierno, y la misma acción gubernamental.

A partir del año 2001, los municipios de Texcoco y Atenco aparecen con nuevos bríos en la historia contemporánea del Valle de México al tomar relevancia como el lugar señalado para la

¹ Según el INEGI, en el año 2000 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) comprendía la Ciudad de México y 16 ex delegaciones, más 27 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo. También existía otra demarcación más amplia conocida como Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que es más amplia y abarca 59 municipios del Estado de México y las 16 ex delegaciones de la Ciudad de México y el municipio de Tizayuca, del Estado de Hidalgo, según criterios en el documento de SEDESOL/INEGI/COPEPO 2009.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). El proyecto, sin embargo, generó conflictos y oposiciones entre los habitantes de la zona. De ahí la creación del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), conocido como *los atencos*, que portaban machete para expresar su lucha social y reivindicar la negativa a la construcción del megaproyecto en la región, ya que consideraban que el cambio de uso de suelo afectaría su forma de vida, tradiciones, cultura, economía y el ambiente en su localidad y en la región.

Los *atencos* y el aeropuerto se convirtieron desde el inicio en movimiento social con ejidatarios de Atenco en mayoría; también se integraron grupos ejidales de Texcoco cercanos al exLago (Tocuila, San Felipe y La Magdalena Panoaya) debido a que parte de sus parcelas serían ocupadas para el nuevo aeropuerto, previa compra de sus terrenos. El movimiento social se integró con diversas demandas ciudadanas y la lucha se convirtió en política, sin ser el objetivo de las organizaciones que se oponían a la instalación del aeropuerto.

En el año 2001, el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN), inició la propuesta por la construcción de la mejor obra urbana del sexenio con la posible instalación del aeropuerto internacional de la zona metropolitana más grande de América Latina, que sería ubicada en territorio de Texcoco y Atenco, así como una parte del municipio de Chimalhuacán.

Se conoció así dicho proyecto urbano y el Gobierno del Estado de México impulsó el proyecto que involucró una serie de tareas y acciones que a la fecha están vigentes: la construcción de las vías terrestres del “Circuito Mexiquense”, la ampliación y mejora del enlace-objetivo Peñón-Texcoco-Calpulalpan-Tlaxcala, y el ferrocarril suburbano Valle de Chalco-Los Reyes. Estas obras están contempladas en la administración estatal desde los tiempos de Montiel Rojas (1999-2005). También, en la administración estatal se difundió en las placas de circulación de vehículos del Estado de México un avión en posición de despegue y en el fondo los famosos volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl representativos del oriente del Estado de México; esta forma promocional continuó en gran parte de la administración local del ex gobernador Enrique Peña Nieto.

En el año 2006 nuevamente surgió el conflicto por el aeropuerto en Texcoco, y se trasladó al municipio de Atenco; entonces el gobernador del Estado de México era Enrique Peña Nieto quien gobernó de 2005 a 2011. Luego fue electo presidente de la República 2012-2018, quien tuvo que ver con el conflicto social y político del aeropuerto. A la fecha, continúa el movimiento social contrario al aeropuerto por el FPDT y distintas organizaciones civiles, ONG, y actores sociales que se han manifestado opositores al proyecto aeroportuario.

El Problema

Con la renovación del proyecto en la administración del Presidente Peña Nieto el tema del aeropuerto internacional tomó vigencia en todas las dimensiones: urbana, política, ambiental, social, cultural y económica. Los indicadores estadísticos registran que el municipio tenía su base económica en la agricultura y ganadería en los años sesenta del siglo pasado, y ahora la fortaleza es el sector terciario que ha cambiado el desarrollo económico del municipio y de la región. También la población experimentó cambios poco evaluados o escasamente analizados.

En el pasado era un municipio con características semirurales; ahora se le ubica como metropolitano, y parte de una megalópolis² que comprende varios estados, municipios y ex delegaciones, siendo esta región más grande en términos de impacto poblacional, urbano y ambiental.

Todos estos datos conducen a plantear las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las posibles implicaciones urbanas de dicho megaproyecto? ¿Lo político será determinante en el adecuado desarrollo de dicho proyecto? Son preguntas para reflexión, análisis y sirven de guía en el presente trabajo.

La idea y puesta en operación del megaproyecto más importante para México y Latinoamérica empezó en el año 2016, y el lugar considerado es el municipio de Texcoco, en el Estado de México, a pesar de que el gobierno nacional considere la zona como “federal”, pues de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales y de Aeropuertos es de Jurisdicción Federal; es decir, como lo que actualmente existe en el aeropuerto de la Ciudad de México, por su ubicación vincula distintos órdenes de gobierno. Una jurisdicción territorial dentro de tres jurisdicciones y los problemas de gobernanza territorial que derivan. Por ejemplo, los servicios, seguridad y movilidad tienen que ver con el gobierno municipal en turno. Las facultades del gobierno municipal en materia de movilidad se encuentran establecidas en los artículos 61 al 66 del Bando de Gobierno del municipio de Texcoco (H. Ayuntamiento, 2018); sin embargo, la Ley de Movilidad del Estado de México en su artículo 16 (Gobierno del Estado de México, 2015b), concede atribución al Estado o a los municipios en términos del tipo de infraestructura vial.

La participación y actuación del gobierno local quedan definidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere al marco jurídico del municipio y consigna en ocho fracciones el contenido del citado artículo. Los aspectos rescatables para el presente trabajo se refieren a dos aspectos que se regulan, primero el relativo a la fracción V y que dice: “Atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales en intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. También se establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la legislación de asentamientos humanos y de ordenamiento ecológico y protección del ambiente. Igualmente lo faculta para intervenir en la formulación de programas de transporte público que afectan a su territorio”. (Secretaría de Gobernación, 2014:114)

Luego está la importancia del principio Constitucional de los regímenes interiores de los estados; se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales para que éstas contengan las particularidades. Además, se considera que es la Constitución local (estatal) la que establece el ordenamiento principal y es la Ley Orgánica

² Eibenschutz (2013) considera que la megalópolis es un área aproximadamente circular que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la parte regional de ciudades y la Ciudad de México. En total se incluyen 189 municipios que corresponden, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 a Morelos, 29 a Puebla, 37 a Tlaxcala y 16 ex delegaciones de la ciudad de México (Eibenschutz, 2013:282).

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

Municipal la que norma los principios constitucionales. Para tal efecto, lo relacionado con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.” Además, habría que considerar el artículo 29 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) aprobado en documento oficial del H Congreso de la Unión (2016) que dice así:

Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:

I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. El análisis y congruencia territorial con el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal, y

III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación. (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H CONGRESO DE LA UNIÓN, 2016: 21).

Por otro lado, Rosas (2016) se refiere a la relación que guarda el municipio en el contexto de la dependencia del sistema federado de la República y dice lo siguiente: “Actualmente en México, las reformas al artículo 115 constitucional otorgan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo, sigue existiendo una incongruencia entre lo que mencionan los estados y lo que indica la Federación, ya que los gobiernos estatales insisten en la obligación, por parte de la Federación, de establecer colaboración y mandatos con los municipios solo a través de los gobiernos estatales, como única vía de interlocución” (Rosas, 2016:130).

Dentro de la dependencia política de lo federal a lo municipal se considera que existe un marco normativo-jurídico que establece que las funciones del gobierno son distribuidas en órdenes de gobierno que conforman el Estado-Nación. El gobierno federal y estatal en cada caso u orden de gobierno instituye las facultades constitucionales para federación y los estados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 124³ de la Constitución Política Mexicana. La misma Constitución señala dónde concurren los tres órdenes de gobierno, como el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud (IAPEM, 2013).

El proyecto se anunció de manera oficial por el ejecutivo federal en el año 2014, con una inversión sin precedente en la historia contemporánea del país, con un monto de 169 mil millones

³ El Artículo 124 se refiere a: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

de pesos del total de la obra. Gran parte se destinará a la construcción de la infraestructura aeroportuaria (terminal, torre de control, pistas, instalaciones auxiliares) con monto inicial de 120 mil millones (Villamil, 2014:10). Se iniciaron tareas en el segundo semestre del año 2015.⁴

El NAICM propone en términos generales lo siguiente: “La superficie de construcción será en un área de 4,431 hectáreas, de un total de más de 12 mil hectáreas, tres pistas de operación triple de operación en su fase inicial y en su fase máxima seis pistas de operación, una terminal en su fase inicial, y dos terminales y un satélite en su fase máxima. Dentro de las características de operaciones se considera 68 millones de pasajeros al año, con un promedio de 186 mil diarios y en su máxima fase 125 millones de pasajeros al año, con un promedio de 342 mil diarios. Asimismo, se considera que será el segundo más grande en construcción a nivel mundial y el primer aeropuerto fuera de Estados Unidos de Norteamérica con operaciones triple simultánea” (SCT, 2017). También se conoce que el presupuesto presenta modificación: “De acuerdo con las cifras que la SCT y el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) han actualizado, el valor total del NAICM ya ronda en los 186 mil millones de pesos, frente a los 169 mil millones de pesos que era su valor inicial; es decir, el costo creció 10 por ciento más, lo que significa 17 mil millones de pesos extras” (sinembargo.mx, 2017b). Es decir aumento a más de 186 mil millones de pesos, al tipo de cambio del mes de marzo de 2018 superar los más de 10 mil millones de pesos.

El NAICM impactará de manera inmediata a 11 municipios del estado de México que integran el polígono del nuevo aeropuerto, entre los que se encuentran: Atenco, Texcoco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Ecatepec, que tendrán colindancia con el citado aeropuerto. Luego están municipios como Chiconcuac, Tezoyuca, Chicoloapan, Chiautla, Los Reyes la Paz, entre los cercanos al citado megaproyecto urbano. También se considera que su área de influencia abarcará más de 16 municipios del oriente del Estado de México y 4 ex delegaciones de la Ciudad de México cercanas al mismo aeropuerto y que son: Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

El impacto de la inversión en infraestructura en un territorio bajo resguardo de la Comisión Nacional del Agua y no de la Secretaría de Transportes y Comunicaciones (SCT), será de lo más significativo en el municipio. Se advierten cambios no evaluados y analizados que contribuyan a la prospectiva del conocimiento del citado megaproyecto urbano del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, de Texcoco, la región, y de la ZMCM así como de la población que se encuentra en estos territorios vinculados a los procesos sociales, urbanos, políticos y ambientales que contribuyen a delinear el perfil en el municipio, la región y la ZMCM y la megalópolis del centro del país.

El megaproyecto urbano propuesto en el año 2001 generó un conflicto social y político que derivó en problema con los habitantes, campesinos, ejidatarios en los municipios de Atenco y Texcoco, así como la participación de actores locales y regionales en temas relacionados con identidades territoriales, urbanas, sociales, políticas y culturales, antes escasamente analizadas.

⁴ El 13 de septiembre del 2015, inició de manera formal la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, según comunicado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, donde se dice que se inician trabajos de nivelación de cuatro mil 300 hectáreas del terreno, obra para iniciar trabajos. Nota publicada en <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/inicia-la-construccion-del-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-mexico/> Fecha de consulta 4 de noviembre de 2015.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

Pradilla (2009:15) reflexiona y dice: “Uno de los problemas más importantes del análisis territorial, urbano y regional, radica en la manera de establecer, en un periodo histórico dado, las conexiones existentes entre las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas, y las formas de distribución sobre el territorio, y de configuración de las estructuras físicas que soportan a la población y a sus actividades”.

Es en el nivel local donde la construcción de agendas permite conocer la capacidad de gestión o la reiterada forma de atender demandas sociales como la prestación de servicios públicos municipales. Las distintas ideas y propuestas para la mejora de las tareas municipales consideran la construcción de elementos básicos de una adecuada administración y gestión del gobierno local, donde las políticas gubernamentales y las políticas públicas son fundamentales en el adecuado desarrollo de lo urbano y lo político y así lograr las necesarias transformaciones soportadas en dos racionalidades: *a)* la administrativa y *b)* la política.

Metodología

El objetivo de este trabajo es generar conocimiento de la dimensión urbana y política en el megaproyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ahora en Texcoco, Estado de México.

El trabajo utilizó el método deductivo para alcanzar el conocimiento de algo general a lo particular, comparando y analizando datos cuantitativos disponibles y realizando análisis cualitativo de cada uno de los temas de la investigación, con apoyo y seguimiento del objetivo planteado.

El tipo de investigación es un estudio de caso, donde se reduce al municipio motivo de la presente investigación e involucra aspectos descriptivos y explicativos del tema de estudio y utiliza información cuantitativa y cualitativa, nutrida de documentos oficiales, públicos, así como de trabajo de campo en 2016 y 2017 con habitantes de las comunidades de San Felipe, San Miguel Tocuila y Santa Cruz de Abajo. El siguiente nivel consistió en establecer relaciones entre la información y los hechos, buscando una sincronía que permitirá mejor conocimiento de lo urbano y político en el municipio motivo de la investigación.

En el diseño de la investigación se planteó aplicar encuestas cerradas (150) que permitieran conocer las implicaciones que los pobladores consideran tendrá en la dimensión urbana y política en el municipio, y específicamente de las comunidades más cercanas señaladas en el párrafo anterior, donde se instalará el nuevo aeropuerto internacional, dichas comunidades son conocidas como la zona de la ribera del ex Lago de Texcoco o la “Costa Chica” de Texcoco.

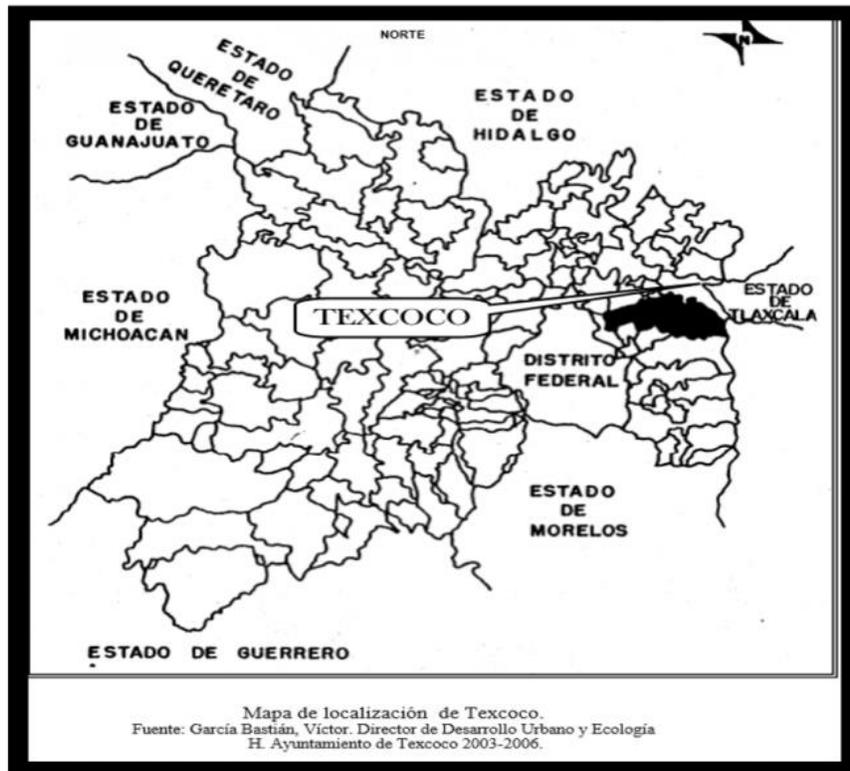
Las variables consideradas estuvieron en función del objetivo; es decir, el de conocer de mejor manera la dimensión urbana y política y el impacto que suponen los pobladores tendrá el aeropuerto, fundamentalmente los que se ubicarán de manera cercana. Dentro de dichas variables valoradas por los pobladores en la encuesta están: la vialidad, las terminales de autobuses o *combis*, el impacto de las calles o avenidas, los conflictos por el uso de suelo, el ex lago de Texcoco, la política, el gobierno y los servicios públicos que impactarán a los pobladores; dentro de las cuales se pueden identificar aspectos derivados tanto de la etapa de construcción,

como en el mediano y largo plazo, alterando los usos de suelo tradicionales, y con ello la dinámica propia de la localidad. También se consideraron datos básicos del encuestado como nombre, lugar de entrevista, edad, lugar, entre las más significativas. Con la anterior información se infieren datos cualitativos significativos para interpretar información, y que dan cualidades o sentido social, urbano y político a la investigación realizada. La muestra utilizada fue no probabilística, la cual da por sí otro significado e interpretación. “Los datos encontrados en la muestra no pueden generalizarse a una población, al menos en un sentido probabilístico (no es posible calcular el margen de error). En las muestras de este tipo, la elección de los sujetos no depende de que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos, sino de la decisión de un investigador o grupo de encuestadores” (Hernández *et al.*, 2007:167).

Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, se realizó una revisión documental de la temática impresa y electrónica motivo de la investigación; también se realizaron seis visitas en distintas etapas de tiempo en los meses de mayo 2016 y julio de 2017 a comunidades cercanas ya señaladas donde se instalará de manera cercana el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Esto permitió contar con información de campo de primera fuente en área cercana al proyecto señalado.

El área de estudio para la realización de la investigación comprende el municipio de Texcoco, localizado en la parte central de la zona oriente del Estado de México y al oriente de la Ciudad de México (Mapa 1).

Mapa 1. Ubicación del municipio de Texcoco



Fuente: <http://texcocosuhistoria.mex.tl/geografia.html>

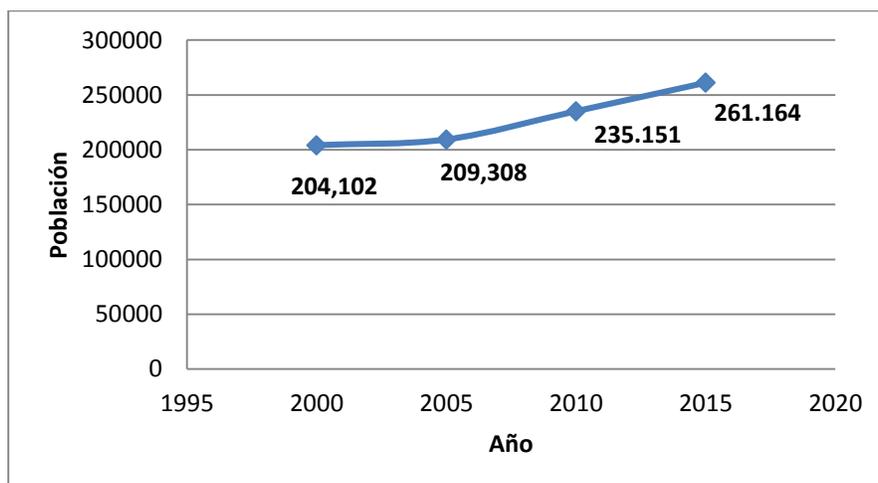
Este trabajo se organizó en cuatro partes. La primera presenta el tema a desarrollar que comprende la introducción, la problemática, luego la metodología utilizada, enseguida los resultados que comprende lo urbano de Texcoco y su contexto en el ámbito estatal, asimismo se muestran resultados de las encuestas aplicadas, y se analizan los cambios más significativos en lo político en Texcoco y el vínculo con el caso del aeropuerto; posteriormente se manifiesta lo político en el contexto de la prospectiva social; al final se presenta la conclusión del trabajo realizado.

Resultados

Lo urbano

La superficie de Texcoco es de 422.53 km², su ubicación lo presenta como un polo de atracción poblacional, lo cual se observa a partir del crecimiento poblacional. De acuerdo con información de INEGI (2001), en 1950 la población fue 32,265; en 1960, 42, 525; en 1970, 65,628; en 1980, 105,851; en 1990, 140,368; en 1995, 173,106. En el año 2000, el Censo de Población y Vivienda reportó 204,102 personas, con tasa de crecimiento promedio anual de 3.94%. Existe un repunte significativo en la tasa poblacional en dicho periodo lo que se asocia con la estructura demográfica vinculada a los procesos urbanos, cada día más consolidados. En el año 2005 se reportó que Texcoco tenía 209,308 habitantes, y en el año 2010 tuvo 235,151 pobladores (INEGI; 2010a); es decir, la población en Texcoco aumentó 25,843 personas; se incrementó más del 10% respecto al periodo anterior (2000-2005); luego en 2015 la Comisión Estatal de Población (COESPO, 2015) se tuvo un total de población de 240,749 habitantes, de manera estadística muestra que Texcoco va con aumento poblacional natural en los últimos 15 años, que coincide en gran medida con la propuesta original del proyecto del aeropuerto en el año 2001. La siguiente gráfica expresa la anterior condición demográfica:

Gráfica 1.- Población de Texcoco 2000-2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2000, 2010a y COESPO 2015.

La cabecera municipal concentra más de 110,000 habitantes, es una ciudad media y en sus diversas comunidades que se integran con delegaciones, pueblos y rancherías, con densidad poblacional de 487 hab/km² en el año 2000 y de 561.64 hab/km² en el año 2010 (INEGI, 2000 y 2010a). Para el año 2016 se reconocen seis zonas que son: 1) La cabecera municipal, 2) Zona conurbada, 3) Zona de la ribera lacustre, 4) Zona de la montaña, 5) Zona norte y 6) Zona sur, además de 60 comunidades distribuidas en distintas partes del territorio. (H. Ayuntamiento de Texcoco, 2016)

Lo anterior es un *indicador* que muestra la cantidad de habitantes que existen en un área determinada y considera los hab/km² en espacio físico-territorial, lo que ayuda a realizar un diagnóstico para identificar las demandas de servicios públicos y equipamiento, así como la tendencia de ocupación de suelo y los cambios que esto significa. Asimismo, permite conocer y analizar los espacios territoriales y las áreas susceptibles de poblamiento con fuerte presión urbana y el uso de suelo, fundamentalmente la propiedad privada, la cual tiende a aumentar costos debido a la gran demanda que existe ahora con el megaproyecto del aeropuerto.

El municipio está situado en una llanura que tiene al oriente una porción montañosa y al poniente el ex Lago de Texcoco. La altitud media del territorio es de 2,250 msnm. Forma parte de las cuencas lacustres producto de erupciones volcánicas que tuvieron lugar en el Valle de México. Tiene elevaciones importantes como el Monte Tláloc con 4,500 msnm; existen tres manantiales, cinco ríos, veinte arroyos, dos acueductos. Territorialmente es el municipio más grande de la región y de la ZMCM y representa el 15.9% de la superficie regional de la zona III en el estado de México, considerada integrante de la Zona Metropolitana (INEGI, 2010b). También tiene más del 60% del territorio considerado como bosque, zona comunal y ejidal, además de importantes recursos para la recarga de agua en la llamada montaña texcocana.

Las condiciones urbanas presentan relación significativa con la estructura demográfica y económica del territorio municipal, toda vez que el cambio urbano más significativo está asociado con la dinámica sociodemográfica en los últimos tres decenios, cuando la población se triplicó.

Lo anterior es significativo para realizar el análisis y conocer la condición urbana, poblacional, económica y política de Texcoco. Surgen preguntas: ¿tiene esto que ver con políticas gubernamentales en el ámbito local o estatal? ¿Existe algún vínculo con los procesos naturales de crecimiento de población? o ¿esto tiene que ver con un proceso de migración promovido por organizaciones políticas como Antorcha?⁵ Son preguntas para reflexión y análisis en el contexto de la prospectiva de lo urbano y lo político, y en el contexto de la instalación y puesta en marcha del megaproyecto urbano más importante que ha existido en el país.

En Texcoco, en el periodo (2000-2017), existe un patrón de asentamiento que se relaciona con la expansión física de la Ciudad de México y zona conurbada, donde el crecimiento demográfico es variable y se asocia a la migración de personas y familias que buscan mejores oportunidades

⁵ El grupo “Antorcha”, difunde que preside demandas sociales de sectores populares y de bajos ingresos de la población mexicana. También se reconoce que es parte de la estructura territorial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y tiene injerencia y participa activamente en la política-electoral en ciertas regiones del Estado de México, y ejemplo son los municipios de Chimalhuacán e Ixtapaluca en el oriente del Estado de México. En el caso de Texcoco se estima que esta organización ha ido en aumento en las últimas dos décadas con posesión de más de 180 hectáreas, donde habitan personas vinculadas a esta organización; por tanto, tiene efecto en la conformación urbana y política del municipio.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

de vida y empleo. Se espera que, con la instalación del megaproyecto urbano del aeropuerto en Texcoco, la oferta de empleo sea mayor, pero oficialmente no existe estimación de los nuevos grupos poblacionales que podrían llegar a este territorio.

En trabajo de campo se pudo constatar que en las comunidades semi-rurales donde existe venta de tierras y el uso de suelo es irregular, tal es el caso de la venta de terrenos ejidales de la llamada “costa chica”, cercana a la zona del ex Lago de Texcoco, y donde se ubicará de manera cercana el nuevo aeropuerto (aproximadamente a tres kilómetros) comprende las localidades de Tocuila, San Felipe y Santa Cruz de Abajo, así como los diversos asentamientos que empiezan a surgir en el eje carretero de cuota Peñón- Texcoco, que es la que vinculará con el nuevo aeropuerto internacional y el circuito exterior mexiquense que liga con dicha carretera, así como la carretera de cuota que conectará Texcoco-Pirámides de Teotihuacán, que inició actividades de Acolman a Tezoyuca, y se considera que a finales de 2018 esté concluida y vincule con Texcoco y con el nuevo aeropuerto.

“Texcoco tiene 3,318 hectáreas destinado a suelo urbano que equivalen a 7.9% de su territorio. De los cuales 2,838.90 son hectáreas utilizadas para habitación, 198.4 con uso de suelo comercial, 15.3 hectáreas destinadas a la industria y 265.4 has para otros usos no especificados” (Gobierno del Estado de México, 2015a). De esta manera se comprende mejor la estructura urbana del municipio y la presión que existe por más suelo urbano, y asentamientos irregulares con fuerte concentración de población en zonas ya señaladas.

Texcoco ha experimentado cambios importantes en lo urbano a partir del año 2000 con la instalación de diversas plazas comerciales (cinco), dos centros de salud: Hospital Regional del IMSS, Hospital Estatal “Guadalupe Victoria”; adicionalmente, también se instalaron en el territorio, centros dedicados a la cultura y el arte, tal es caso del Centro Cultural Bicentenario (CCB) administrado por la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de México, y una sede de la Universidad del Valle de México, además nuevas oficinas e infraestructura para el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP). Se estima que en conjunto se han contratado más de 2 600 personas en dichas instituciones (públicas y privadas) en el periodo del 2000 a 2017. Dentro del trabajo desarrollado se observó que las que presentan mayor regularidad y permanencia en el empleo son las oficiales, y las que muestran mayor eventualidad son los empleos de las plazas comerciales; dichas infraestructuras han ido modificando el territorio, donde lo urbano está asociado principalmente a las vías de comunicación (carreteras), y luego los servicios que se ofrecen, así como el impacto que generan con los servicios municipales (agua, drenaje, basura). “Desafortunadamente, en los gobiernos municipales, poco se ha usado la planeación para el desarrollo de las comunidades, de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un adecuado análisis de los recursos financieros” (Zapata, 2003:77). Esta situación plantea problemas no contemplados en la administración urbana, y en las políticas públicas consideradas en el desarrollo local.

El municipio ha experimentado transformaciones recientes y sin precedentes, lo cual coincide en gran medida con la propuesta inicial del 2001 del megaproyecto del aeropuerto en Texcoco, promovido por el Gobierno de la República o también llamado Gobierno Federal. Los cambios que se han producido en la dimensión urbana tienen que ver con los cambios en las estructuras de gobierno y cómo se administra el municipio, tienen que ver con la dinámica metropolitana; sus impactos se han ubicado en primera instancia en el uso del suelo y en el cambio urbano que se asocia al perfil económico y social, que en Texcoco se ha ido construyendo en estos últimos tres lustros.

Por lo anterior es indispensable planificar lo urbano en el ámbito local con efecto en lo metropolitano, lo regional y lo global a partir de considerar que: “La planeación urbana, la entendemos como el proceso público, estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicos, sociales, culturales, ambientales, y territoriales que forman la estructura urbana” (Pradilla, 2009:199).

Derivado del estudio de las encuestas aplicadas (150) actualizadas⁶ al año 2017 producto de la investigación, se consideró que las variables más importantes y significativas para los pobladores y sus comunidades (Tocuila, San Felipe, y Santa Cruz de Abajo) ubicadas cerca del polígono del aeropuerto (a 3 km) en el municipio de Texcoco y que tendrán efecto importante en lo urbano y político con el tema del aeropuerto son las siguientes:

Cuadro 1.- Variables urbanas y políticas

| Variable urbana | Variable Política |
|--|---|
| Vialidades | Partido político que gobierne |
| Terminales (autobuses, <i>combis</i> y taxis) | La forma de administración municipal |
| Servicios públicos: agua, drenaje, y pavimentación | Representación de la comunidad para solución de problemas |

Fuente: Elaboración propia, con información de trabajo de campo y aplicación de encuestas, 2017.

Como se observa en el anterior cuadro, las variables urbanas y políticas son de mayor importancia para las nuevas formas de urbanización que presentan relación con la forma de organización de la administración municipal y los actores políticos en turno. El campo de las *políticas urbanas* es muy vasto, pues incluye todas aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, militar) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades. Su existencia se remota muy atrás en la historia: al surgimiento del Estado y las concentraciones llamadas ciudades (Pradilla, 2009:198).

Las variables urbanas más significativas en las comunidades estudiadas se asocian con las vialidades o accesos, el 73% de los encuestados así lo expresó; esto tiene que ver con la movilidad de las personas; es decir, para los pobladores la movilidad y vialidad son valoradas como importantes por sus actividades a desarrollar en el ámbito urbano-territorial. Dentro de esta misma pregunta resalta la importancia de género, toda vez que más del 60% son mujeres las que resienten el servicio y la seguridad que representa para su cotidianidad.

También la segunda preocupación más relevante en las variables urbanas tiene que ver con las terminales para el transporte público, que en la práctica se encuentra concesionado a particulares o empresas y que el gobierno local interviene de manera muy limitada, si acaso en

⁶ En el año 2015 se realizó la primera aproximación de encuesta y derivado de las observaciones hechas al trabajo de campo se modificó información y número de las mismas, así como la metodología utilizada.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

la ordenación de tránsito, toda vez que es el gobierno del Estado de México el que otorga las concesiones para transporte público (autobuses, micros, *combis* y taxis), según se desprende de la *Ley de Movilidad del Estado de México* (Gobierno del Estado de México, 2015b). Dicho documento expresa las bases y directrices a las que se deberá contener la movilidad como un derecho humano del que goza toda persona sin importar el modo o modalidad de transporte y las características de las mismas.

Derivado del posible impacto que puede generar la construcción del megaproyecto urbano más importante de la historia reciente, se encuentra la variable servicios públicos como agua, drenaje y pavimentación, que los pobladores ubicados en las comunidades señaladas manifiestan preocupación e interés por su posible vínculo con sus actividades y formas de vida no considerados en el pasado inmediato. En los resultados de las encuestas, más del 61% considera esta problemática como posible impacto por la construcción del NAICM. El problema de la escasez de agua sigue siendo una constante en la mayoría de los entrevistados, pues consideran que el recurso agua sigue siendo elemento importante para el desarrollo de sus actividades. Luego está el drenaje y la pavimentación de calles y avenidas, que en la última década se considera con una aceptación de más del 85% de los encuestados. Los pobladores refieren el incremento en la utilización de recursos naturales, principalmente de agua, así como la necesidad de ampliar los servicios públicos; situación que deberá ser atendida por el gobierno municipal.

Indudablemente no son las únicas, pero sí las más significativas expresadas por sus pobladores y la cohesión sociopolítica será determinante para evitar conflictos urbanos, como el que existió en el pasado con el megaproyecto del aeropuerto en la región, en específico en los años 2002 y 2006 con el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) que generó movimiento social con los llamados *Atencos* que portaron el machete como símbolo de resistencia y lucha contra el aeropuerto en Texcoco y Atenco.

Lo político

Max Weber, considera que “por política habremos de entender únicamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado” (Weber, 2000:7). En este sentido se considera que lo político también tiene que ver con las directrices, las actividades a realizar, con las tareas encomendadas a los gobernantes, y con posicionamiento ante una realidad que involucra a una sociedad.

Lo político y la forma de gobernar van más unidas que en el pasado. Un gobierno local que es parte de una zona metropolitana y se asocia a la idea *gobernanza metropolitana*, toda vez que gobierno y la forma de gobernar influye en las decisiones políticas-administrativas de desarrollar actividades y tareas en un municipio o región. Por tanto, la gobernanza ayuda a mejorar actividades que recaen en la sociedad.

La gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno para diseñar e implementar decisiones públicas, mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir en los asuntos públicos a otros actores (Anaya, 2014: 25).

Recordemos el pasado:

“En el año 2005 la gubernatura la ganó el priista Enrique Peña Nieto (2005-2011), hoy presidente de la República para el periodo 2012-2018, y tuvo que ver con los Atencos y el conflicto que se suscitó en los días del 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y en Atenco; el problema ya no fue el tema del 2001, por la expropiación de terrenos ejidales, luego el asunto fue la manera de resolver disputas con la ‘venta de flores’ en el mercado ‘Belisario Domínguez’ ubicado en la ciudad de Texcoco; el conflicto se trasladó a Atenco y derivó con la detención de 207 personas de sexo femenino y masculino, y acusaciones graves de violación de 26 mujeres. Fue una prueba importante para conocer las habilidades políticas de Peña Nieto, su conocimiento del tema y la manera de resolver la problemática social, que no quedaron claras y generó una serie de movilizaciones en la región y en la Ciudad de México, y el conflicto social continuó” (Moreno, 2014:561).

El Estado de México es gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde hace más de setenta años, y según las últimas encuestas y resultados electorales del 2015 y 2017 es la principal fuerza política en el país. El Estado de México actualmente es la entidad que más votos representa para el país ya que la lista del padrón de electores es de 11,322,711 (IEEM, 2016) en una población de 16,187.608 de habitantes (INEGI, 2015), y representa el 12.8% del total de la población de México (INEGI, 2015), con un gran significado político para el PRI, pero también para otras fuerzas políticas como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el PAN y ahora el nuevo partido político llamado Movimiento de Regeneración Nacional, cuyo acrónimo es MORENA, y el principal protagonista es Andrés Manuel López Obrador, que en diciembre del 2017 fue postulado para ser candidato a la Presidencia de la República Mexicana por el partido político antes señalado. Texcoco es gobernado por MORENA⁷ en el trienio 2016-2018, con el texcocano Higinio Martínez Miranda⁸, siendo la segunda ocasión que es electo como presidente municipal con lo cual se adquiere otra conformación sociopolítica, en el contexto del inicio de la construcción del NAICM, en la zona federal, pero ahora en territorio de Texcoco, que será donde exista de inicio impacto ambiental, urbano, social así como nueva conformación regional y administrativa por el asunto del nuevo aeropuerto.

El Estado de México para el año 2017 nuevamente se presentó como la entidad con mayor peso político, por el número de electores; los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) se jugaron una parte importante del capital político: el PRD va a la baja en la entidad y en el antes llamado Distrito Federal, hoy Ciudad de México. MORENA tratará de refrendar presencia en la zona oriente aunque limitado por el tiempo que lleva como partido político, pues aún no cumple tres años de gestión; sin embargo en la elección para gobernador en el pasado 4 de junio de 2017 se posesionó como la segunda fuerza política en el Estado de México, pues obtuvo 20 distritos electorales para gobernador y perdió con un margen reducido, no más del 2.9% con respecto a

⁷ Es el único municipio del estado de México que es gobernado por este partido de un total de 125 municipios que tiene la entidad mexiquense.

⁸ El médico Higinio Martínez Miranda es conocido político mexiquense y sus antecedentes se remontan a ser miembro del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), miembro del Partido Mexicano Socialista (PMS), Diputado Local en el Congreso Estatal de 1990 a 1993 por el PRD, presidente municipal de Texcoco de 2003-2006 por el PRD, candidato a gobernador por el Estado de México por el PRD y el Partido del Trabajo (PT) en 1999, Senador de la República por el principio de representación proporcional de 1997-2000 por el PRD, y Diputado de representación Proporcional de 2012-2015 por el Partido Político Movimiento Ciudadano (MC). Consultado en http://wikipedia.org/Higinio_Martinez_Miranda. Fecha de consulta 4/10/2017.

la votación del priista Alfredo del Mazo Maza, quien fue electo gobernador en medio de polémica y cuestionamientos del proceso electoral (sinembargo, 2017a).

En el caso particular de Texcoco, durante más de una década ha gobernado un partido diferente al del gobierno del estado o de la federación. De 1996 a 2009, gobernó el PRD a nivel municipal, y tuvo presencia a nivel de distrito local, ya que ganó en tres ocasiones el distrito 23 local⁹. De 2009 a 2012 hubo alternancia y ganó el PRI el municipio, también ganó el distrito 23 local y el distrito 32 federal¹⁰, el PRI tenía más de tres trienios que no obtenía triunfo en Texcoco. En el 2012 hubo elección municipal y distrital (local y federal) y el PRI perdió la presidencia municipal por el periodo 2013-2015 con el Partido “Movimiento Ciudadano” y al frente quedó la profesora Delfina Gómez Álvarez¹¹ que ganó las elecciones municipales en Texcoco para el periodo 2013-2015. El distrito 32 federal lo ganó el perredista Jorge Federico de la Vega Membrillo (ex presidente de Texcoco 1996-2000), y el distrito 23 local lo ganó el PRI.

Tabla 1. Partido que ha gobernado en el municipio de Texcoco, 2000-2018.

| Partido | Periodo |
|--|-----------|
| MORENA | 2016-2018 |
| Movimiento Ciudadano (MC)/Partido del Trabajo (PT) | 2013-2015 |
| PRI-PVEM-NA-PSD-PFD (Alianza) | 2009-2012 |
| PRD-PT-CONVERGENCIA (Coalición por el bien de todos) | 2006-2008 |
| PRD | 2003-2005 |
| PRD | 2000-2002 |

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM, 2016.

En el municipio existe presencia importante de dos fuerzas políticas a la fecha; en el decenio pasado el PRD tuvo hegemonía, y la segunda fuerza fue el PRI, pero ahora la conformación ha cambiado, por un lado MORENA es gobierno a partir del 1 de enero de 2016 en Texcoco. Dicho organismo ganó el distrito local 23 y 32 federal en la cámara local y en el Congreso de la Unión. Es decir, en prospectiva existirá hegemonía de un nuevo partido que representa una nueva fuerza política en el ámbito local en el periodo 2015-2017. La segunda fuerza es el PRI que sigue siendo hegemonía en la mayoría de las regiones del Estado de México y del país; lo anterior hasta el mes de junio de 2018, para el mes de septiembre de 2018 seguramente existirá nueva conformación territorial y política-administrativa en las entidades y en la presidencia de la república, pues ya se conocerá resultados electorales del pasado 1 de julio de 2018.

⁹ El Distrito Local electoral 23 está integrado por los municipios de Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla, Tezoyuca, Tepetlaoxtoc y Texcoco. En 1996, 2000 y 2006 el PRD ganó las diputaciones de mayoría local en el distrito local con sede en Texcoco.

¹⁰ El Distrito Electoral Federal 32 estaba integrado por los municipios de Texcoco y una parte de Chimalhuacán, en específico la parte norte que colinda con el municipio de Texcoco; para julio del 2018 existe nueva configuración e integración de municipios de la región Texcoco a partir de los resultados del 1 de julio de 2018.

¹¹ En 2012, la maestra Delfina Gómez Álvarez fue la primera mujer que ganó una elección municipal en Texcoco con el partido político “Movimiento Ciudadano” y el Partido del Trabajo, en el periodo 2013-2015. En 1966, doña Victoriana Mayer González asumió el cargo de manera interina. Para el año 2015 la misma maestra Gómez, contendió para la Diputación Federal 32, y ganó de manera amplia ahora por MORENA dicho distrito electoral para el periodo 2015-2018 y es diputada de mayoría ante el Congreso de la Unión. En el año 2017 la profesora Delfina fue candidata a Gobernadora para el Estado de México por MORENA para el periodo 2017-2023, por tanto, se ha convertido en actora importante de la política nacional.

Dentro de los resultados obtenidos en lo político se destaca las variables analizadas, se conoció que el partido que gobierna será importante para la toma de decisiones. En las comunidades señaladas este partido tiene antecedente con los actores políticos que gobernaron en el pasado y que se identifican con el grupo de los *Higinios*, en alusión al presidente electo para el periodo 2016-2018. Al respecto Pérez (2013) considera: "...el enfoque tradicional que enfatiza la actividad del gobierno puede implicar un ensimismamiento burocrático, en donde la principal actividad de la administración pública consiste en tomar decisiones sobre las organizaciones, procesos, programas y personal del gobierno; donde el papel de los ciudadanos se reduce a interactuar con sus representantes o considerar solamente su opinión en ciertos temas que les atañen de forma directa; o bien, a su participación en la elección de sus representantes por vía del voto; es decir, a través de la democracia representativa, otorgando a las autoridades electas la facultad de tomar decisiones" (Pérez, 2013:153).

También otra de las variables estudiadas presenta relación con la representación de la comunidad en las decisiones en el tema urbano; son de interés de la comunidad si van acompañadas de una política pública; es decir, de la participación ciudadana, de hacer acciones con intención de resolver necesidades o problemáticas específicas que tiendan a solucionar problemas cotidianos como tuberías nuevas de agua, red de drenaje, y ahora con el asunto del aeropuerto, acceso y movilidad de personas y objetos que requieren en las comunidades señaladas.

En este punto el gobierno local y su componente institucional serán fundamentales en la creación del Plan de Desarrollo Municipal, mismo que está concluido y publicado en el 2017, así como el nuevo Plan Municipal de Desarrollo Urbano para Texcoco, el primero se actualiza cada tres años, con los cambios de cada administración municipal y el segundo tiene más de una década de ser el mismo, pues requiere concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo (2017-2023), de acuerdo a lo citado en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

También es importante considerar el presupuesto local y el apoyo interinstitucional, fundamental en la relación que se tendrá en los próximos sexenios con el gobierno estatal y federal, ya que gran parte de obra pública dependerá de la misma gestión gubernamental. En política, la estrategia es fundamental. El partido que gobierna en Texcoco es MORENA (2016-2018) y coincide con el inicio de la construcción del megaproyecto del aeropuerto en Texcoco, seguramente cuando concluya la gestión del municipio electo en Texcoco y la diputación local y federal que son del mismo partido, el proyecto del aeropuerto tendrá un avance estimado en más de 60% en su primera etapa en el año 2018.

Surge la pregunta: ¿Qué papel desempeñará la dimensión urbana y política del megaproyecto del aeropuerto en Texcoco? La anterior interrogante permite contribuir a generar prospectiva¹². Sin embargo, la prospectiva no alcanza a visualizar las diversas problemáticas que se enfrentan para las grandes obras de infraestructura como la señalada. Es decir, existen elementos no considerados en lo urbano y lo político y son interesantes en el desarrollo, operación y gestión del más caro y significativo proyecto urbano realizado en las últimas cinco décadas. Las siguientes son consideraciones para la prospectiva en lo local con efecto en lo regional y lo global:

¹² Montero (2014) reflexiona y considera que la prospectiva construye futuros, plantea responsabilidades y plantea visión a largo plazo que permita dimensiones no consideradas en el presente, y que tiene que ir más allá del presente inmediato, donde la cooperación y la solidaridad son fundamentales para el desarrollo de la sociedad.

“Se considera que en parte de las ciudades del mundo, la agenda de competitividad urbana está ya implantada, que opera, que se despliega día con día a través de un repertorio diverso de políticas públicas. Esto es posible gracias a una visión de mediano y largo plazo del desarrollo de la ciudad, a un marco institucional relativamente estable, así como sistemas gubernamentales o no que han establecido compromisos y acciones conjuntas encaminadas a mejorar las condiciones y perspectivas del espacio urbano. Estas características no existen para el caso mexicano. En nuestro país, las ciudades viven por períodos trienales o cuatrienales debido a los periodos del gobierno municipal. En la mayoría de casos no se tienen planes de mediano plazo. La estabilidad institucional está ausente debido a cambios en los cuadros de la alta administración de la ciudad en esos ciclos. Las ciudades en México pretenden reinventarse cada trienio. Evidentemente, en este escenario no hay sistemas de gobernanza estables en el tiempo, y son muy raros los acuerdos que prevalecen más allá de los cortos períodos de gobierno” (Cabrero, 2013:30).

Por lo anterior, la planificación municipal queda reducida a tiempos políticos, que en ocasiones tienen mayor vínculo al tiempo electoral que a un verdadero diseño institucional, donde la mejora regulatoria del proceso urbano en el caso del municipio de Texcoco con el tema del nuevo aeropuerto, tienen ante sí nuevos retos y desafíos para los próximos decenios, y por tanto debe considerar en prospectiva el siguiente elemento: Infraestructura urbana, se asocia en gran medida a las necesidades de la población y la manera de poder integrarse a un proceso productivo y a las cadenas de producción.

Conclusión

El asunto del megaproyecto del NAICM ha tomado importancia en el segundo decenio del siglo XXI; Texcoco y la región donde se ubican distintos municipios que son parte de la ZMCM, adquieren un nuevo protagonismo. Texcoco es aquel municipio que se identificaba con ranchos ganaderos, con grandes extensiones territoriales asociadas a la agricultura y ganadería, con áreas de bosque y un importante centro ceremonial llamado Tláloc. También se identificaba con el ex Lago de Texcoco, donde ahora se construirá la obra urbana más importante y costosa de las últimas cuatro décadas y probablemente de los tres primeros decenios del siglo XXI.

El aeropuerto en perspectiva es considerado como un conjunto de oportunidades económicas, donde el empleo tendrá efecto positivo para la gran demanda de empleo que existe en local, lo regional y metropolitano. También se considera que el asunto aeropuerto puede tener efectos negativos, toda vez que las grandes obras de infraestructura en el país han tenido cuestionamientos importantes, tanto por el costo, como por los posibles beneficios. Ejemplo, los segundos pisos de la Ciudad de México, el Circuito Exterior Mexiquense, la Línea 12 del Metro en la Ciudad de México conocidos por los medios de comunicación y los efectos en los ciudadanos, sus costos y beneficios, y los cuestionados efectos urbano-ambientales, e implicaciones de los distintos órdenes de gobierno.

En general, los megaproyectos de desarrollo urbano en las grandes zonas metropolitanas no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación de los municipios, tampoco aparecen en los planes estatales, regionales o metropolitanos, como es el caso del Estado de México. Es común que posterior a su inicio y cuando se encuentren avanzados los trabajos de construcción se integren en los planes de desarrollo urbano, regional, o estatal, como es el caso actual. En la ZMCM, cualquier decisión que se tome en esta materia es compleja en virtud de la participación de los distintos órdenes de gobierno y de la misma forma de hacer gobierno y política, así como de los distintos actores participantes.

Uno de los grandes retos que enfrentará el municipio Texcoco será la adecuada ordenación urbano-territorial-ambiental, y el proceso de urbanización que generará la construcción del aeropuerto, toda vez que lo urbano y lo político se convierten en dimensiones fundamentales para el desarrollo de lo local, lo regional y metropolitano. El uso de suelo, las reservas antes resguardadas por organismos nacionales como el CONAGUA, ahora cederán parte del territorio “federal” para la construcción de la más importante obra urbana del país. Si el tema era importante al inicio del siglo, ahora se ha convertido en un verdadero “observatorio ciudadano” para los habitantes de Texcoco y del país. La infraestructura y equipamiento municipal serán fundamentales para el adecuado desarrollo. La venta de tierras privadas, ejidales, comunales aún está por ver sus impactos, y en las irregularidades al respecto no existe pronunciamiento oficial, tanto en los órdenes de gobierno local, estatal o federal.

Dentro de los resultados de la investigación se anota que las variables urbanas que más preocupan a las comunidades cercanas al aeropuerto son: las vialidades, que en gran medida se asocia a los partidos o partido que es gobierno en su momento; en este caso con MORENA, que se presenta como una variable política. Además de los actores municipales y de gobierno en el periodo actual (2016-2018) existen partidos políticos como el PRI que es gobierno en el orden federal y estatal, además de su organización política llamada Antorcha Campesina que tienen presencia e injerencia en ciertas comunidades cercanas al aeropuerto, y en el asunto de las vialidades locales o intermunicipales que conectarán con el NAICM.

La otra problemática de las encuestas refieren al tema de las terminales de autobuses en Texcoco, que se ha complicado, y se relaciona a variable política de gestión del orden local, que en la administración pública involucra al gobierno estatal y federal; los permisos, los pagos de derecho por circulación, para el transporte público recaen en gran medida en el orden estatal, donde ha existido opacidad y poca congruencia o acuerdo con el ámbito municipal.

Por ello deben articularse de manera provechosa para incidir en las cuestiones de calidad de vida, de la sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadanos en Texcoco y la región, tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud y seguridad entre los más significativos.

Fuentes de Información

- Anaya, A. (2014). *México, ni dictadura perfecta, ni estado fallido*. Toluca, Estado de México: IAPEM.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). “Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre del 2016”. [En línea]. México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf [Accesado 29 de junio de 2018].
- Cabrero, E. (2013). *Retos de la competitividad urbana*. México: CIDE.
- COESPO (Comisión Estatal de Población). (2015). “Zonas Metropolitanas en el Estado de México”. [En línea] México, disponible en: http://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metro.politanas [Accesado 11 de marzo 2017].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: H. Congreso de la Unión.
- Eibenschutz, R. (2013). “Una estrategia para el futuro de la metrópoli”, en Ramírez, B y Pradilla, C.E. (Comp.), *Antologías. Teorías y Políticas Territoriales* (pp. 282). México: UAM-X.
- García, V. (2003). “Mapa de localización del municipio de Texcoco”. [En Línea]. México, disponible en: <http://texcocohistoria.mex.tl/geografia.html> [Accesado 21 de marzo de 2018]
- Gobierno del Estado de México. (2008). *Plan Estatal de Desarrollo*. [En línea]. México, disponible en http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/plan_estatal_de_desarrollo_urbano/index.htm [Accesado 10 de junio de 2017]
- Gobierno del Estado de México. (2015a). *Plan de Desarrollo 2011-2017 Región IX Texcoco, programa regional 2012-2017*. [En línea]. México, disponible en: http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf. [Accesado el 17 de marzo de 2017]
- Gobierno del Estado de México. (2015b). *Ley de Movilidad del estado de México*. [En línea]. México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig222.pdf>. [Accesado el 2 de febrero de 2017]
- H. Ayuntamiento de Texcoco 2016-2018. (2018). *Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco, Texcoco, Estado de México: H. Ayuntamiento de Texcoco 2016-2018*.
- H. Ayuntamiento de Texcoco 2016-2018. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.texcoco.ayuntamientodigital.gob.mx/contenidos/texcoco/editor/files/PDM%202016%20OK.pdf> [Accesado el 21 de nov de 2017]
- Hernández, R, y et al. (2007). *Fundamentos de metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL/Interamericana de España.
- IEEM. (Instituto Electoral del Estado de México). (2016). *Padrón electoral y listada de electores del Estado de México*. [En línea] México, disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html. [Accesado el 12 de febrero de 2017]

- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2000). *X Censo de Población y Vivienda*. Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2001). *Cuaderno Estadístico Municipal de Texcoco Estado de México*. Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2010a). “XI Censo de Población y Vivienda”. [En línea]. México, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15>. [Accesado el 21 de octubre de 2016].
- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2010b). *Anuario estadístico de México. Tomo 1*. Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>[Accesado el 11 de diciembre de 2017].
- H. Congreso de la Unión (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación 28 de noviembre de 2016.
- IAPEM. (Instituto de Administración Pública del Estado de México). (2013). *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Toluca, Estado de México: IAPEM.
- Martínez, Higinio. (2015). “Biografía de Higinio Martínez”. [En línea]. México, disponible en: [http://wikipedia.org/Higinio Martínez Miranda](http://wikipedia.org/Higinio_Martínez_Miranda). [Consulta: 4 de octubre de 2017].
- Montero, S. (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2015*. Toluca: IAPEM.
- Moreno, Enrique. (2014). “Atenco a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto. Análisis sociourbano y político” en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 29, núm.3 (87), pp. 561.
- Pérez, D. E. (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: UAM/PUEM/Estudios Metropolitanos.
- Pradilla, E. M. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.
- Rosas, Francisco (2016). “Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana”. *Revista IAPEM*, núm. 9, pp.130.
- SCT. (2017). “El Nuevo aeropuerto de la Ciudad de México”. [En línea]. México, disponible en: <http://www.aeropuerto.gob.mx/>. [Accesado 10 de febrero de 2018].
- SCT. (2015). “Inicia la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”. [En línea]. México, disponible en: <http://sct.gob.mx/despliega-noticias/article/inicia-laconstruccion-del-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-mexico/>. [Accesado 4 de noviembre de 2015]
- SG (Secretaría de Gobernación). (2014). *Constitución Política Mexicana*. México: Secretaría de Gobernación.

Lo urbano y lo político del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México.

SEDESOL/INEGI/CONAPO (2009). *Zona Metropolitana del Valle de México*. Toluca: Gobierno del Estado de México/COESPO.

sinembargo. (2017a). “Cada vez que recuentan en Edomex, Del Mazo pierde votos; Morena presiona para abrir todo”. [En línea]. México, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/08-06-2017/3235813> (Accesado 27 de diciembre de 2017).

sinembargo (2017b). “¿Cuánto nos costará el NAICM? Y después, cuando quede ¿cuánto pagarán los usuarios? No se sabe”. [En línea]. México, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/05-10-2017/3310272> (Accesado 15 de marzo de 2018).

Villamil, Jenaro. (2014). “El Gran Negocio del Grupo Atlacomulco”, *Proceso*, semanario de información y análisis No 1975, pp. 10.

Weber, Max (2007). *El político y el científico*. México: La red Jonas/Premia Editora.

Zapata, Alejandro (2003). *Capacidad técnica, eficiencia y fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos municipales en Tamayo*, R y Hernández, F. (coord.), *Descentralización, Federalismo y Planeación en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* (pp.77) México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México.

Jorge Enrique Pérez Lara
Roberto Moreno Espinosa

Introducción

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

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

No tenemos la menor duda que el régimen político-económico y la sociedad civil mexicanos tienen en la desconcentración y de la descentralización una de las estrategias fundamentales, y es la mayor oportunidad para apuntar a un desarrollo más integral e insustituible, para corregir el rumbo que ha seguido el país ya por varios siglos, habida cuenta que la centralización político-administrativa-económica y cultural, ha sido la regla más que la excepción. Un análisis retrospectivo nos revela que la historia del México independiente coincide con una historia de la centralización, la cual ha sido la característica predominante en el acontecer cotidiano en muchos de los ámbitos de la vida nacional, lo cual ha colocado al municipio en una situación desventajosa.

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

En este ambiente, todo apunta que uno de los caminos más prometedores para lograr un genuino desarrollo local, radica en que es al municipio conjuntamente con la ciudadanía y la comunidad

a quienes corresponde promover iniciativas, formular e implementar políticas públicas de corto y mediano plazo, superar sistemas de reclutamiento de cuadros de base, mandos medios y superiores con base al sistema de botín político e ir migrando al sistema de mérito, a fin de captar a servidores públicos municipales con los perfiles *ad hoc* a las necesidades y proyección de los servicios y cometidos a cargo del gobierno y la administración municipal.

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

El municipio mexicano y los retos en un mundo en transformación

Las condiciones que observa el contexto local, regional, nacional e internacional plantean enormes retos y desafíos al municipio mexicano y, en estricto sentido, no hay posibilidades de evasión, es indispensable que los ayuntamientos y las administraciones públicas cobren clara conciencia de sus responsabilidades, cometidos, limitaciones y alcances, a fin de lograr superar estas, toda vez que la complejidad, diversidad y dinamismo que observa el contexto nacional e internacional tiende a tornarse en más competido y competitivo.

Las crisis sucesivas en que se ve sumido el país, hacen pensar que se trata de crisis estructurales de largo plazo, lo que plantea que las instancias gubernamentales entre ellas el municipio tienen que navegar en aguas turbulentas, inciertas y donde la escasez de recursos se aprecia como una constante; sin embargo, en la otra cara de la moneda, las crisis constituyen grandes oportunidades para superarlas y arribar a escenarios de mayor estabilidad y disponibilidad de recursos de toda índole, ello será posible a condición de diseñar y promover un conjunto de estrategias de las que se desprendan políticas y acciones viables y necesarias, entre las que hay que incorporar algunas de las siguientes:

- a) Promover el principio del mérito por encima del de botín político, es decir, privilegiar como mecanismo o procedimiento de reclutamiento de cuadros al servicio del municipio de los denominados de base, de mandos medios y superiores con los perfiles y competencias indispensables, a fin de atender las demandas presente y futuras de una sociedad en proceso de desarrollo y donde día a día aparecen nuevas exigencias producto de un mundo en constante transformación y donde las aplicaciones del desarrollo científico y tecnológico;
- b) Impulsar el desarrollo de la participación social y ciudadana, teniendo en mente que el municipio tiene que ser capaz de aprovechar la energía social ante esquemas de restricción y astringencia presupuestaria, no hay la menor duda que la ciudadanía dispone de la voluntad e iniciativa de participar conjuntamente con sus autoridades locales para mejorar su hábitat y elevar con ello su propia calidad de vida, a condición de que dichas autoridades y sus administraciones demuestren que son capaces de liderar y conducir dicha participación con base en el diseño, formulación de políticas

públicas altamente participativas y con resultados que favorezcan a sectores importantes de la población asentada en el municipio.

- c) Aprovechar al máximo el avance y aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a fin de intensificar la comunicación con la comunidad y la ciudadanía en torno a los servicios públicos que presta el municipio; para fomentar la imagen del gobierno y administración municipal con base en una gestión efectiva, eficiente y de calidad; con el objeto de mantener a la comunidad informada de las obras y acciones promovidas por el municipio; acortar la comunicación para captar en el corto plazo las demandas, quejas y sugerencias de la ciudadanía; mantener una comunicación inmediata con los otros órdenes de gobierno federal y estatal, así como con otros municipios; con el propósito de mantener informada a la ciudadanía a través de portales actualizados de las políticas, programas y acciones del municipio como parte de la transparencia y rendición de cuentas;
- d) Fomentar las redes de cooperación e intercambio con organizaciones de la sociedad civil, con instituciones de educación superior, con organizaciones no gubernamentales, asociaciones del tercer sector, entre otras;
- e) Promover el desarrollo de la gobernanza multinivel de manera estratégica, tomando en consideración la tendencia nacional y mundial en la cual cada vez más una multiplicidad de actores, gubernamentales, no gubernamentales, públicos, privados, sociales y los denominados poderes fácticos participan en los asuntos públicos, por lo que es indispensable ir a su encuentro y no esperar a que las condiciones y avances sociales y económicos rebasen al gobierno y administración municipal.

Finalmente, en este subapartado vale la pena tener en cuenta el planteamiento del politólogo y publiadministrativista español Carles Ramió Matas que en su ensayo “La Administración Pública del Futuro: La administración ‘2050’” destaca en su tercer supuesto: que los escenarios del futuro del ámbito público van a ser más globales e internacionales y, también, más locales en detrimento de los niveles estatales e incluso regionales. Quizá esto último suene a cuento para realidades como las de México en donde los órdenes federal y estatal son fuertes y pesados; sin embargo, no tenemos la menor duda del protagonismo creciente del ámbito y orden de gobierno y administración municipal para los próximos años, por lo que, debemos estar muy bien preparados.

La Zona Oriente del Estado de México

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

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

Tabla 1. Sobre la población de los municipios seleccionados de la Zona Oriente del Estado de México

| Municipio | Población Censo 2010 |
|-----------------|----------------------|
| Amecameca | 48,421 |
| Chalco | 310,130 |
| Ixtapaluca | 467,361 |
| Tlalmanalco | 46,130 |
| Valle de Chalco | 357,645 |

Fuente: INEGI, Censo de Población 2010.

Como se puede ver en la tabla, tanto Valle de Chalco como Ixtapaluca cuentan con una población mayor, lo que le restaría importancia estratégica al municipio analizado, sin embargo, a la hora de indagar un poco más a profundidad sobre aspectos económicos tales como el empleo, encontramos que la mayoría de éstos municipios no cuentan con fuentes importantes de empleo formal, lo que repercute en que la mayor parte de la población deba trasladarse a otras localidades.

Si la situación fuera proporcional se debería reflejar en que el municipio más poblado tuviese la mayor cantidad de empleo formal y así sucesivamente, no obstante, al momento de revisar los datos, es visible que el municipio con mayor empleo es Chalco, como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación.

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

| Municipio | Empleos formales registrados en el IMSS |
|-----------------|---|
| Amecameca | 1,417 |
| Chalco | 24,484 |
| Ixtapaluca | 16,537 |
| Tlalmanalco | 528 |
| Valle de Chalco | 5,333 |

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

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

Resalta de una forma no tan positiva el caso de Valle de Chalco en donde teniendo una población mayor a la de Chalco, cuenta con apenas 5,333 empleos formales, para revertir ésta situación que aqueja a toda la región, resulta fundamental impulsar políticas públicas que fortalezcan la infraestructura urbana, hospitalaria, educativa así como las condiciones de seguridad para que los municipios de la zona se vuelvan más atractivos para la inversión, y se den las condiciones

para la llegada de nuevas empresas o el crecimiento de las existentes, con el consecuente crecimiento en el empleo formal. De no hacerlo se impide el arraigo de la población y del adecuado desarrollo familiar, pues los padres de familia que trabajan en municipios o delegaciones alejadas, desperdician varias horas de su día en el traslado a su centro laboral.

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

Importancia creciente de la evaluación de la gestión pública

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

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

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

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

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

En suma, el proceso de evaluación de políticas y programas es uno de carácter complejo; sin embargo, es profundamente revelador de los aciertos, errores, vacíos, alcances y limitaciones de la actuación e intervención de una dependencia, entidad u orden de gobierno en su labor cotidiana y periódica, así como de los impactos que logra en el conjunto de lo social. Es mediante la evaluación que se puede mejorar, y más aún cuando se hace mediante un externo, como es el caso de éste estudio y no sólo eso, sino que, al hacerlo público, las experiencias de evaluación, podrán ser de utilidad a otros actores para emular lo que se hizo bien y tal vez para evitar los errores en que se cayeron. Como se observa la evaluación no es sólo un requisito del diseño de las políticas públicas, sino que tiene una función muy relevante en el desarrollo administrativo de cualquier institución.

El contexto contemporáneo del municipio de Chalco de Díaz Covarrubias

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

Con una población que para el año 2010 rebasaba los 310,000 el impacto que puede tener una administración pública eficiente y eficaz es muy elevado, sin embargo, también representa un

reto de gran magnitud al tratar que satisfacer las necesidades y preocupaciones de una población tan elevada con recursos financieros relativamente escasos. Como se mostrará posteriormente, el municipio mexicano en general se encuentra relegado y en un estado casi de abandono por el orden de gobierno federal, así como por el estatal, la cantidad de recursos de que disponen resulta ínfima en relación a la cantidad de responsabilidades y obligaciones que le son inherentes.

La transformación administrativa implementada durante la gestión 2013-2015, resulta poco común en el espectro de las administraciones públicas de la región en lo particular, pero incluso a nivel nacional, pues se implementó una reingeniería de la estructura organizacional, lo que permitió el adelgazamiento de los gastos de nómina, liberando recursos para la inversión pública. Esto dio lugar a una transformación urbana del municipio, pues se impulsó la creación de espacios públicos, en diversas zonas, que le han brindado una renovación y modernización de la imagen urbana.

Con esto se están sentando las bases de lo que puede ser un eje de desarrollo, pues como se ha comentado al ser un municipio colindante con la capital del país, tiene un mercado potencial enorme para atraer turistas, y la transformación y modernización de la imagen, era un paso elemental que se tenía que dar para lograrlo, aún hacen falta varios elementos, como el control y reordenamiento del comercio informal, así como campañas de promoción de los lugares turísticos de la localidad. Sin embargo, haberse atrevido a un cambio radical aún con la oposición de un sector de la población, representa una forma de gobernar diferente a como se manejan comúnmente las administraciones públicas, donde en la mayoría de los casos se busca seguir la inercia y tratar de no tocar intereses, por tal razón muchas veces los cambios son lentos o no se realizan.

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

Tabla 3. Sobre los ingresos totales de los Municipios mexicanos del año 2012 (Miles de pesos).

| Rubro | Monto | % del total |
|---------------------------|--------------------|-------------|
| Impuestos | 33,245,183 | 12.18 |
| Derechos | 14,879,159 | 5.45 |
| Aprovechamientos | 10,129,048 | 3.71 |
| Contribuciones de Mejoras | 848,583 | 0.31 |
| Productos | 2,587,096 | 0.947 |
| Participaciones Federales | 97,416,920 | 35.69 |
| Aportaciones Federales | 106,593,888 | 39.05 |
| Otros Ingresos | 7,203,648 | 2.63 |
| Total | 272,903,525 | 100 |

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

La tabla anterior representa la suma total de los ingresos de todos los municipios del país (excepto financiamiento, se consideraron sólo los ingresos recurrentes), por tanto, su análisis solo nos permite tener una visión general, pero esclarecedora de la situación financiera de los gobiernos locales. Es de destacar que apenas el 11% de los recursos municipales están compuestos por ingresos provenientes de los impuestos, más otro 8.6% integrado por derechos y aprovechamientos. Resulta fundamental fortalecer las capacidades recaudatorias de las tesorerías municipales para incrementar el porcentaje de los ingresos propios, pues éstos representan una oportunidad de verdadera autonomía para los gobiernos locales, dado que éstos pueden ser usados ágilmente en atender las demandas ciudadanas sin necesidad de solicitar autorizaciones administrativas externas.

Dado que por tradición las administraciones públicas no son eficientes ni eficaces, los titulares del ejecutivo local prefieren no apostar a la eficiencia recaudatoria pues implicaría tener una ciudadanía vigilante y exigente, por lo que analizar si el comportamiento de Chalco siguió la tendencia nacional o realizó un viraje nos servirá de base para entender la mentalidad que prevaleció en la administración pública, en éste sentido presentamos a continuación la tabla número cuatro donde se plasma el comportamiento recaudatorio de la administración local, es importante mencionar que el comportamiento tributario no puede modificarse radicalmente en un periodo corto de tiempo pero si deberían existir indicios de que hubo un impulso decidido para elevar la recaudación de impuestos locales.

Tabla 4. Sobre los Ingresos Municipales de Chalco, 2013-2015 (Miles de Pesos)

| Rubro | 2013 | % del total | 2014 | % del total | 2015 | % del total |
|--|----------------|-------------|------------------|-------------|----------------|-------------|
| Impuestos | 69,313 | 10.12 | 101,286 | 9.37 | 98,206 | 10.12 |
| Derechos | 15,761 | 2.30 | 24,494 | 2.26 | 36,005 | 3.71 |
| Aprovechamientos | 8,763 | 1.27 | 21,191 | 1.96 | 8,916 | 0.92 |
| Contribuciones de Mejoras | 5.6 | 0.0008 | 40 | 0.003 | 300 | 0.03 |
| Productos | 1,189 | 0.17 | 1,074 | 0.099 | 1,208 | 0.12 |
| Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales | 559,577 | 81.71 | 683,230 | 63.23 | 663,041 | 68.31 |
| Otros Ingresos | 30,145 | 4.40 | 249,205 | 23.06 | 163,000 | 16.79 |
| Total | 684,756 | 100 | 1,080,522 | 100 | 970,679 | 100 |

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

Con base en la tabla anterior es visible el incremento de la recaudación de impuestos, pues de 2013 a 2014 se elevó en más de un 30%, comportamiento no muy común en la región dada la escasa disposición de los presidentes municipales a arriesgar su capital político con el cobro de impuestos, si bien dicha dinámica se estanca en el presupuesto estimado para 2015, es importante mencionar la razón, pues después de un incremento fuerte, el margen de maniobra

para incrementar la recaudación fiscal se achica, asimismo la dinámica económica contemplada desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2015), contemplaba un complicado año en materia económica lo que dificultó la recaudación de impuestos en todos los órdenes de gobierno. Sin embargo y aún con las condiciones adversas se mantiene una proyección elevada de cobro de impuestos locales. Si bien en proporción se mantiene bajo, es decir sólo el 10% de los ingresos provinieron de impuestos, se debe de observar el conjunto pues del año 2013 a 2014, el presupuesto total creció en 400 millones de pesos, casi el 60%, por ende, aun cuando la recaudación tuvo un crecimiento muy importante se mantuvo su proporción del total.

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

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

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

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

Destaca también el incremento de la capacidad de gestión de las dependencias, pues por ejemplo la dirección de obras públicas diseñó un sistema a través del cual se redujo considerablemente el tiempo necesario para la elaboración de un proyecto ejecutivo, con lo cual se han podido gestionar mayores recursos mediante las convocatorias que cotidianamente sacan los gobiernos federal y estatal a través de sus secretarías y entidades. Lo anterior explica en parte la razón

del incremento presupuestal mediante el apartado de otros ingresos. Los recursos humanos son fundamentales no sólo para el ejercicio de los proyectos planteados, sino que mediante personal altamente capacitado se puede incrementar de manera importante el presupuesto de que disponen las administraciones locales.

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

Una vez realizado un acercamiento a los ingresos de los municipios en México y su comparación con el objeto del presente estudio, procederemos a conocer el rubro de gasto, partiendo desde una dinámica similar, presentando en un primer momento los datos nacionales, para después contrastarlos con el caso de Chalco, para lo anterior a continuación se encuentra la tabla número 5.

Tabla 5. Sobre los Egresos Totales de los municipios mexicanos del año 2012 (pesos)

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

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

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

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

Es su deber volverse gestores eficientes y eficaces y que colaboren con su entorno, ya sea con otros municipios, con el gobierno estatal o con el gobierno federal para obtener partidas extras, así como con la comunidad o con el sector empresarial, los limitados presupuestos siempre han sido la excusa perfecta de las autoridades locales para no realizar cambios importantes o acciones que impacten en la sociedad, sin embargo esto puede ser una oportunidad pues al partir de una base de comparación baja su margen de crecimiento es elevado, como ocurrió con la recaudación de impuestos en el municipio de Chalco, debido a que se inició con una recaudación baja en el año 2013 el potencial de crecimiento era muy elevado y la administración pública aprovechó dicha circunstancia para incrementar la recaudación y a su vez recibir estímulos vía participaciones debido a su buen desempeño, esto también se puede dar en otros rubros, mediante convenios de colaboración con empresas, se pueden gestionar obras y acciones sociales, que debido a su escaso uso en los últimos años, su potencial de crecimiento resulta elevado.

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

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

| Rubro | 2013 | % del total | 2014 | % del total | 2015 | % del total |
|------------------------------------|----------------|-------------|------------------|-------------|----------------|-------------|
| Servicios Personales | 253,235 | 37.20 | 317,394 | 29.48 | 348,786 | 35.93 |
| Materiales y Suministros | 26,605 | 3.91 | 38,082 | 3.54 | 40,044 | 4.13 |
| Servicios Generales | 114,250 | 16.78 | 185,183 | 17.20 | 135,125 | 13.92 |
| Subsidios, Transferencias y Ayudas | 59,892 | 8.80 | 90,064 | 8.36 | 127,819 | 13.17 |
| Adquisición de Bienes Inmuebles | 9,121 | 1.34 | 34,950 | 3.25 | 8,210 | 0.85 |
| Inversión Pública | 122,288 | 17.96 | 297,370 | 27.62 | 207,730 | 21.40 |
| Deuda Pública | 95,329 | 14.00 | 113,702 | 10.56 | 102,962 | 10.61 |
| Total | 680,723 | 100 | 1,076,749 | 100 | 970,679 | 100 |

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

De la tabla anterior podemos destacar en primer lugar que el municipio de Chalco inicia la administración con indicadores más bajos al promedio nacional, por ejemplo, en cuestión de inversión pública ésta se ubica un 5 por ciento menor al promedio nacional, asimismo el gasto corriente comprendido por los rubros de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales es ligeramente mayor durante dicho año al estándar nacional. Sin embargo, se da una transformación importante durante el segundo año cuando el gasto corriente baja a mínimos incluso históricos, lo que repercutió positivamente en la inversión pública, pues con

Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México.

los mayores recursos disponibles, permitió elevar el porcentaje del presupuesto destinado a la realización de obras y acciones sociales hasta casi el 30%.

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

De no haber tenido eficiencia en el uso de los recursos públicos, la meta difícilmente se habría cumplido, sin embargo la administración mostró racionalidad en el uso de los recursos al no incrementar el gasto corriente como es costumbre en la región, donde las plazas dentro de la función pública municipal se consideran como premios políticos para las personas afines al partido político que llegó al poder y por ende cuando se incrementa la disponibilidad de recursos lo primero que hacen, es incrementar la estructura burocrática para mantener e incrementar su capital político. Sin embargo, en el caso de Chalco durante el periodo analizado el incremento de los recursos se destinó a obras públicas, lo que podría deberse a múltiples factores, pero uno de ellos es que el presidente municipal y los regidores, así como quienes dirigieron la administración tuvieron la mira puesta más allá de la próxima elección y en su futuro político.

Análisis financiero y administrativo

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

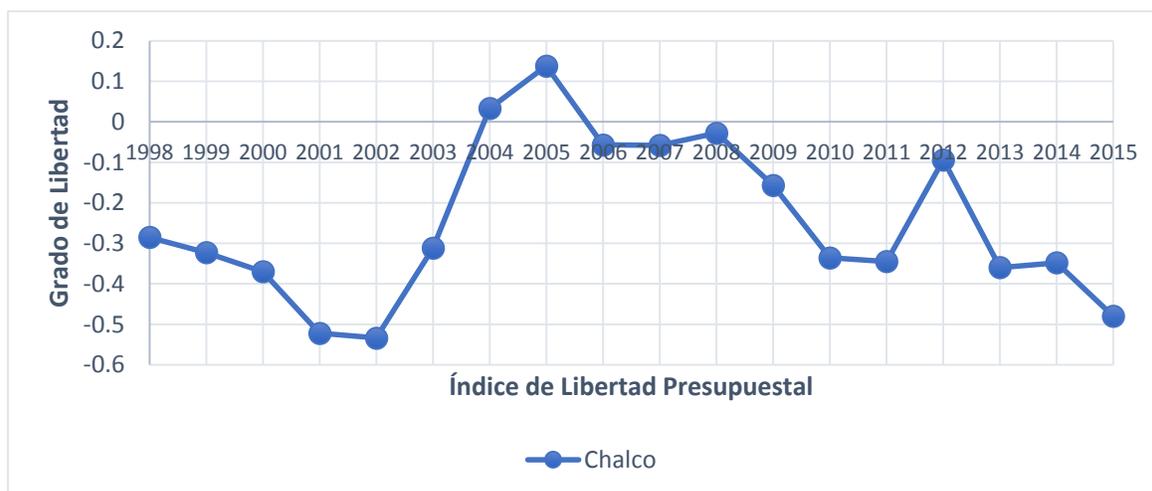
El índice de libertad presupuestal es un indicador usado para conocer el estado de salud financiera de los gobiernos municipales (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015). Para entender el gráfico es importante mencionar que los valores que van de cero a 1 indican que el total de los ingresos propios, así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

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

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

Gráfica 1. Sobre el índice de Libertad Presupuestaria del Municipio de Chalco de 1998-2015

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



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

Es importante mencionar que dadas las condiciones presupuestales del periodo de 2004 a 2006 la contratación de deuda era una decisión complicada pues no se tenía la solides financiera para poder asegurar su pago futuro. La gráfica nos muestra incluso que en el periodo referido la situación financiera del municipio fue crítica, dado que los recursos recurrentes no eran suficientes para el pago del gasto corriente y las obligaciones financieras, el indicador se encontraba en un nivel prácticamente insostenible, la administración pública en esos años requirió de endeudarse para el pago de los gastos de operación y más aún para realizar inversiones en infraestructura, por supuesto esto lastimó las condiciones financieras de la siguiente administración, que tuvo escaso margen de maniobra para invertir en las prioridades de la sociedad.

Durante el trienio de 2007 a 2009 se logró mejorar insuficientemente el índice de libertad pues se mantuvo elevado el gasto corriente, dejando escaso margen para la inversión. Lo anterior puede explicar en parte el rezago tan importante que presenta el municipio en cuestión de infraestructura y desarrollo urbano, pues 6 años sin inversión en el rubro impidió no sólo construir nuevas obras, sino que deterioró la infraestructura existente.

Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México.

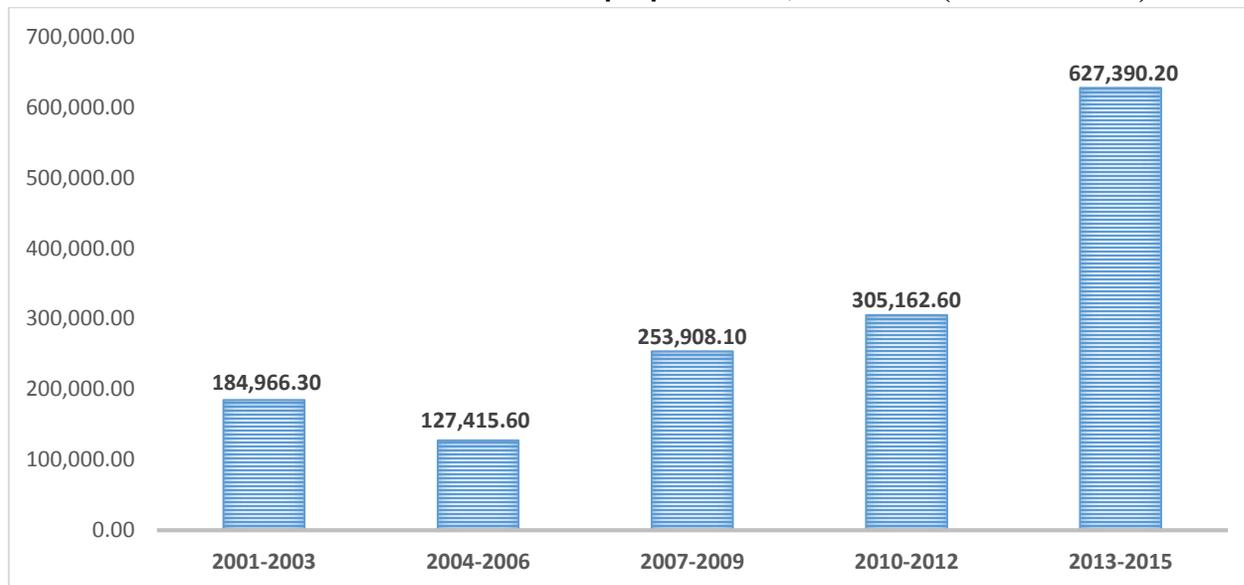
Es de destacar que para 2009 y 2010 con el inicio de la siguiente administración, se dio una mejora sensible de las finanzas públicas en sus dos primeros años, hubo adelgazamiento del aparato burocrático, se cuidó el manejo de la deuda pública y se incrementó la inversión pública, sin embargo, en el año 2012 el indicador vuelve a caer, para lo anterior puede haber explicaciones administrativas, electorales y políticas.

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

Asimismo, viendo el comportamiento con objetividad, vemos cómo al final de la administración el cálculo político-electoral vuelve a deteriorar el comportamiento de las finanzas públicas, al incrementarse el gasto corriente y castigar la inversión en infraestructura, lamentablemente el andamiaje institucional no permite blindar a las administraciones públicas de ser usadas con fines ajenos al servicio y beneficio público.

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

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



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

La gráfica muestra lo que ya se mencionaba, la administración 2001-2003 impulsó una inversión superior en casi un 50% a la que se impulsó durante 2004-2006, sobre todo por una mala gestión administrativa y un incremento insostenible e irresponsable del gasto corriente, resaltan éstas

cifras pues los presupuestos de que dispuso la primer administración del gráfico fueron considerablemente menores a los que manejo la segunda, lo cual denota que existió una muy buena gestión administrativa y financiera durante el periodo de Eulalio Esparza (2001-2003), situación que no se repitió durante la gestión de Jaime Espejel (2004-2006) (INEGI, 2015).

Se logró cierta mejoría durante el gobierno de Vicente Onofre en el periodo 2007-2009, durante el cual se logró incrementar la inversión pública, sin embargo, se realizó de manera poco adecuada, basada sobre todo en endeudamiento público (INEGI, 2015). Durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Carbajal la inversión nuevamente se incrementó, sin embargo, no se alcanzó un nivel óptimo debido a que parte de su gestión la dedicó al saneamiento financiero del municipio. En este sentido al llegar al poder Francisco Osorno, la administración pública estaba en mejores condiciones de como la recibió su antecesor, lo que aprovechó para no sólo consolidar la situación financiera, sino mejorarla y alcanzar niveles de inversión sin precedente como se puede observar en la gráfica dos, donde se muestra que en el periodo 2013-2015 se invirtió más que en las dos administraciones anteriores juntas. Para que lo anterior se pudiera materializar, intervinieron varios factores entre los que podríamos destacar los siguientes: un control estricto del gasto corriente, así como una elevada capacidad institucional para la gestión de recursos adicionales, para lo cual se ha requerido de personal altamente capacitado y dotado de la autonomía suficiente para llevar a cabo sus funciones de una manera correcta.

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

Durante la realización de las entrevistas, se buscó ahondar en factores cualitativos, para lo cual se realizaron entrevistas a diversos directores o encargados de áreas, que nos permitió conocer algunas constantes que podrían ser la clave del éxito administrativo:

- La designación de puestos se realizó con base en el perfil profesional y emocional, tratando en la medida de lo posible que los cargos directivos fueran ocupados por los perfiles idóneos.
- A los directores y personal de mandos medios se les brindó autonomía operativa condicionada a resultados, tenían el respaldo para emprender acciones innovadoras, siempre y cuando los cambios tuvieran como objetivo una mejora importante de la gestión.
- El cambio de paradigma se dio en el concepto de resultados. Resultados se operacionalizó como toda acción que incida en beneficio de la ciudadanía y de la administración pública; es de destacar que en otras administraciones la palabra resultado siempre estuvo más asociada al beneficio político que al social.
- La despersonalización de la administración pública es otro aspecto a destacar, inaugurar obras es la regla de los políticos locales que buscan permanecer en un cargo público, pues tratan de hacer del conocimiento público que dicha obra o acción se dio gracias a

ellos, lo cual es una visión anticuada de la administración pública, pues como su nombre lo indica quien está al frente no hace otra cosa que administrar los recursos de los ciudadanos, sus acciones se dan gracias a los recursos públicos que son de todos, por tanto la obra no es hecha gracias al político, sólo está cumpliendo el trabajo para el cual se le paga, sin embargo en la política mexicana patrimonialista, la regla común es darle gracias al presidente o al regidor o cualquier autoridad por hacer un trabajo que le corresponde, el caso de estudio resulta revelador al notar que el Presidente por regla casi general no inauguró las obras públicas ni hizo los tradicionales eventos públicos para que se le rinda pleitesía y se le den las gracias, lo anterior con base en una visión de austeridad, sin embargo podría considerarse que más que por ahorro es debido a que se tiene una visión más avanzada de lo que es y debe ser una administración verdaderamente pública.

- Se impulsó un redimensionamiento de la administración pública, se procedió a una radical reestructuración mediante un diagnóstico de perfiles y puestos con el cual se redujo en una tercera parte el personal administrativo del municipio, lo anterior permitió, entre otras cosas, incrementar los ingresos del personal que permaneció, lo que mejoró el ambiente laboral.
- Otro factor a considerar basado en las entrevistas es el impulso innovador y de no tener miedo al cambio, en la mayoría de las direcciones entrevistadas se notó una disminución de personal, que vino acompañada de acciones que permitieron no sólo hacer el mismo trabajo con menos personal sino que incrementaron la productividad, el caso de la Dirección de Obras Públicas es un ejemplo a seguir, en donde si bien tuvieron una importante reducción de personal, mediante la creación de un sistema para la elaboración de proyectos ejecutivos disminuyeron el tiempo para su elaboración de dos o más semanas a dos días o incluso horas cuando la información ya se encuentra capturada en su totalidad. Lo anterior permitió duplicar su capacidad operativa con prácticamente la mitad de personal. Lo mismo ocurrió en las áreas de Comunicación Social, Seguridad Pública y Servicios Públicos. La eficiencia y la eficacia se convirtieron en valores a través de los cuales se rigió la administración.

Pero ¿cómo logró obtener todo lo anterior la administración pública?, la respuesta es multifactorial pero podría decirse que fue gracias, en buena medida a que se puso énfasis en la importancia del capital humano, la contratación de nuevo personal mediante convocatorias y análisis de perfiles, en lugar de la tradicional práctica del botín político en donde las vacantes se llenan con los amigos o para el pago de favores, así como la importancia que se le dio a la capacitación y la mejora del ambiente laboral.

Consideraciones finales

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

El municipio de Chalco ha demostrado que más allá de la centralización que caracteriza al régimen político-administrativo mexicano, de la marginación en que se ha mantenido al tercer orden de

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

Fuentes de Información

- Centro de Estudios de las Finanzas Pública (CEFP) (2006) “Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” Cámara de Diputados, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-b), “El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-c), “Evolución del Gasto Social 2003-2010”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2010), “Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Dávila, Israel, et.al. (2004) “Reportaje: La evasión Fiscal pone en Jaque a municipios mexiquenses” publicado el día 26 de enero de 2004, en el diario La Jornada, México.
- Faya Viesca, Jacinto (2004), “El federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal”, Porrúa, 2ª Edición, México.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018) “World Economic Outlook Database April 2018” consultado en línea el 15 de octubre de 2018 en la página: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003) “Modelos de Recaudación Fiscal”, México, Distrito Federal, Senado de la República.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). “Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.
- Moreno Espinosa, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2015) “En que gastan los Municipios Mexiquenses. El Caso de los Municipios de la Zona Oriente del Estado de México 1998-2010” en revista del IAPEM, No. 90, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Moreno Sánchez, Enrique (2012) “Caracterización social urbana y territorial de la región oriente del Estado de México”, en: Quivera, vol. 14, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 2-19 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012) “Estadísticas tributarias en América Latina” OCDE-CEPAL, documento consultado en internet el día 25 de agosto de 2018 en la página: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean_24104736
- Pliego Moreno, Iván, (2009), “200 años de Federalismo en México, una revisión histórica”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

- Pliego Moreno, Iván, (2010), “El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Raich, Uri, (2002) “Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”. Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. AP-102
- Ramió Matas, Carles (2015), “La Administración Pública del Futuro: La administración ‘2050’”, en working papers, GIGAPP, Madrid, España.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018) “Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública”, consultadas en línea entre el 5 y el 21 de agosto de 2018: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2018) “Finanzas Públicas Municipales”, en Línea, http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmfun, INEGI, Consultado 15-18 de junio de 2018.
- Trinidad Requena, Antonio, coordinador (2000). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, INAP.
- Uvalle Berrones, Ricardo, (1995), “Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”, en Revista Gestión y Estrategia, No. 7, enero-junio de 1995, México, UAM.
- Secretaría de la Función Pública, (2014) “Jurado elige a los ganadores de la 4ª Edición del Premio a la innovación en Transparencia”, consultado el 14 de abril de 2018 en la página: <http://www.gob.mx/sfp/prensa/jurado-elige-a-los-ganadores-de-la-4-edicion-del-premio-a-la-innovacion-en-transparencia>
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, (2016) “Premio a la Gestión Pública” información consultada por internet el día 20 de julio de 2018 en la página: <http://certamenes.iapem.mx/ganadores-2015/>
- Transcripción de entrevistas (2015): Secretaría de Administración y Finanzas, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Innovación Gubernamental, Dirección de Seguridad Pública, Dirección de Servicios Públicos, Dirección del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección del Organismos Desconcentrado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y a la Contraloría Interna.
- Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006, en www.inafed.gob.mx, fecha de consulta, 25/08/15
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-e), “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Entidad Federativa”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-f), “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Ramos, Fondos, Estados y Delegaciones Federales”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-a), “Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-d), “Federalismo”, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.



Estado, Gobierno y Administración Pública.
Expresión y Desafíos Contemporáneos
se terminó de editar en la Ciudad de México en Diciembre de 2018

En su diseño y formación se utilizaron las fuentes: *Philosopher* en diferentes variables de peso, tamaño y posición.

El diseño editorial corrió a cargo de
la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y
Estudios de Futuro, A.C.

